

УДК 351:338.48

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ТУРИСТСКОГО РЫНКА

Овчаров А.О., Сочков А.Л., Бурова М.С.

*ФГАОУ ВО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»,
Нижегород, e-mail: anton19742006@yandex.ru*

В статье раскрыты особенности функционирования туризма как вида экономической деятельности. Показано, что туристский сектор экономики является сложным межотраслевым и многофункциональным комплексом с многообразными связями. Выявлена специфика туристского рынка как части рынка услуг. Систематизированы статистические данные о доле сферы услуг в мировом ВВП. Исследованы направления и инструменты государственного регулирования российского туризма. Приведены примеры государственного регулирования в нормативно-правовой, организационной, экономической, научно-образовательной и социальной сферах. Проанализированы принципы и индикаторы федеральной целевой программы поддержки национальной туристской индустрии, показаны успехи и проблемы ее реализации. Среди главных проблем выявлена низкая эффективность использования государственных средств, а также срывы сроков заключения соглашений на предоставление субсидий.

Ключевые слова: туристский рынок, сфера услуг, государственное регулирование, федеральная целевая программа

MODERN MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE RUSSIAN TOURISM MARKET

Ovcharov A.O., Sochkov A.L., Burova M.S.

Lobachevsky State University Nizhni Novgorod, Nizhni Novgorod, e-mail: anton19742006@yandex.ru

The article deals with features of tourism as an economic activity. A tourism sector of economy is a multifunctional and intersectorial complex with multiform ties, and it is shown in the paper. A tourism market is considered as a services market component. Its specificity is explored. The statistical data on the service industries share in the World GDP are systematized. Directions and instruments of state regulation of the Russian tourism are studied. A few examples of the government regulation in the normative-legal, organizational, economic, scientific-educational, and social spheres are given. The main principles and indicators of the special-purpose federal program for the National tourism industry supporting are analyzed. The program implementation progress and its problems are shown. The low state means efficiency and the slow process of concluding the statesubsidy agreements are detected among the main problems.

Keywords: tourism market, service industries, state regulation, special-purpose federal program

Традиционно туризм рассматривается как культурологический феномен, как явление, которое связано с активным и пассивным отдыхом, яркими и незабываемыми впечатлениями и развлечениями. Благодаря туризму можно найти новых друзей, получить полезную и интересную информацию, а при необходимости, и туристское образование. Вместе с тем туризм – это вид экономической деятельности со своими особенностями, тенденциями и закономерностями. Сегодня окончательно произошел отказ от одностороннего понимания туризма как вторичного, т.е. подчиненного материальному производству, сектора экономики, имеющего только социальную направленность. В современных условиях такая трактовка не может дать адекватную оценку экономической роли туризма. Становится совершенно очевидным, что туристский сектор экономики – это сложный межотраслевой и многофункциональный комплекс, способный приносить большие доходы государству и бизнесу и требующий

от них активного вмешательства. Этот комплекс стимулирует развитие самых разных сфер экономической деятельности, выступает в качестве катализатора и мультипликатора экономического роста.

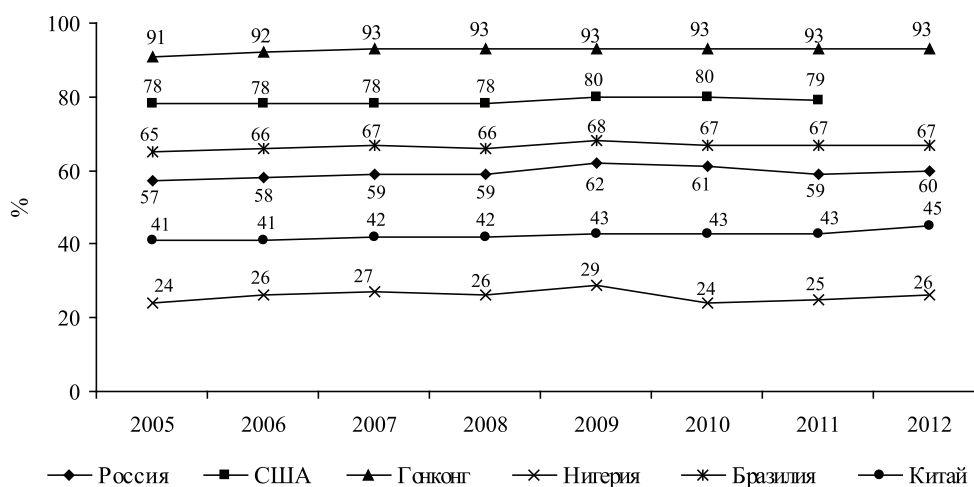
С макроэкономических позиций главная особенность туризма заключается в невозможности его отнесения к какой-либо конкретной отрасли в экономическом и статистическом понимании этого слова. Согласно определению, данному в СНС-2008, отрасль представляет собой группу заведений, занимающихся одними и теми же или аналогичными видами деятельности [7, р. 92]. Туризм под это определение не попадает, поскольку набор специфических видов деятельности в туризме включает ряд отраслей в их традиционном смысле. Тесные связи туризма с предприятиями агропромышленного комплекса, строительством, транспортом, связью, предприятиями питания и торговли и т.д. послужили основанием для отнесения определенного числа отраслей и видов деятельности

к туристской индустрии. Так, Министерство торговли США выделяет 24 так называемые «типичные» отрасли туризма, Всемирная туристская организация – 12 отраслей [6, р. 25]. Возможно применение самой разной степени детализации отраслей, которая зависит от национальных особенностей экономики.

Если говорить о туризме как о рынке, то он является частью рынка услуг, который сегодня играет серьезную роль в мировой экономике. Очевидна общемировая тенденция увеличения объемов производства и потребления услуг, роста их импорта и экспорта, увеличение занятости в данном секторе экономики. По оценкам экспертов Всемирного банка сектор услуг сегодня составляет около 70% от мирового ВВП [1, с. 6]. Есть страны, где доля доходов от сферы услуг превышает 1/2 ВВП (Россия, Турция, Индия, Норвегия, Испания и т.д.) и даже 3/4 ВВП (США, Франция, Мальдивы и т.д.). Примеры стран, различающихся друг от друга по уровню развития сферы услуг, приведены на рисунке [5]. При этом во многих странах, таких как Турция, Испания, Мальдивы и др., значительная часть доходов от сферы услуг приходится на туризм.

предоставляет право на ее получение. Кроме того, для туристского рынка характерны значительные сезонные колебания спроса и предложения. Фактор сезонности присутствует на всех типах рынков, но для туристского рынка он имеет первостепенное значение, исходя из самой сущности туризма: определенные виды туризма в принципе могут существовать только в конкретный сезон (например, пляжный отдых в Турции может быть только летом и, частично, осенью и весной, но никак не зимой).

Отметим также, что на туристском рынке ценовой фактор спроса не всегда имеет решающее значение при выборе туристского продукта. В специальной литературе есть понятие «эффект снобизма», согласно которому для потребителей с высоким уровнем дохода существуют определенные стандарты отдыха. Эти стандарты не вписываются в классический критерий выбора тура – оптимальное соотношение «цена – качество». Для VIP-туристов этот критерий не работает. Для них высокий уровень цен означает престижность туристской зоны и респектабельность самих туристов, и поэтому снижение стоимости тура оценивается



Доходы от сферы услуг в разных странах (в % от ВВП)

Туристский рынок работает на общих принципах рыночной экономики. Однако он имеет свои особенности, о которых мы писали в ряде своих публикаций [3; 4]. Так, на туристском рынке при реализации туристского продукта имеется временной разрыв между оплатой (покупкой) туристской услуги и моментом ее потребления. Турист, заранее приобретая тур, авансирует работу туристских предприятий через посредников (туроператоров и турагентов), т.е. платит не самому производителю услуги (гостинице, перевозчику и т.п.), а посреднику, который

ими как падение престижности и приводит к сокращению спроса на услуги.

Методы или инструменты государственного регулирования можно систематизировать по сферам их применения, в частности можно рассматривать нормативно-правовую, организационную, экономическую, научно-образовательную и социальную сферы. В таблице показаны основные систематизированные нами инструменты государственного регулирования и некоторые успехи, достигнутые в 2008–2014 гг. в отношении туристского рынка РФ.

Сферы, методы и примеры государственного регулирования туризма в РФ

Сфера регулирования	Методы регулирования	Отдельные примеры регулирования в 2008–2014 гг.
Нормативно-правовая	Совершенствование правовой базы, развитие методологии статистического и налогового учета и анализа туристской деятельности, таможенное регулирование, установление правил въезда, выезда и пребывания на территории страны, создание условий безопасного пребывания туристов в стране	Внесены 5 поправок в закон РФ «Об основах туристской деятельности», утверждены правила оказания экстренной помощи туристам (постановление Правительства РФ от 27.02.2013, № 162), утвержден порядок классификации средств размещения, горнолыжных трасс и пляжей (приказ Минспорттуризма РФ от 25.01.2011, № 35)
Организационная	Формирование привлекательного имиджа страны для развития туризма, продвижение туристского продукта на мировой рынок, государственное участие в международных туристских программах, ярмарках и конференциях	Организация ежегодной выставки «Интурмаркет» и участие в международных выставках («ВІТ» в Италии, «МАТКА» в Финляндии, «ITB» в Германии и т.п.), Russian Tourism Roadshow (2012 г.), Всероссийский форум по вопросам развития внутреннего и въездного туризма (2013 г.)
Экономическая	Налоговое регулирование, бюджетное финансирование туризма, создание благоприятного климата для инвестиций в туризм, развитие конкуренции и институциональных форм государственно-частного партнерства в туризме, проведение политики занятости в туристской отрасли	ФЦП «Юг России» (2008–2013 гг.), три целевые программы поддержки туризма и гостиничной инфраструктуры в Нижегородской области (2008–2009 гг., 2012 г.), строительство олимпийских объектов ГК «Олимпстрой» (2009–2013 гг.), туристско-рекреационный кластер Северного Кавказа (2010 г.)
Научно-образовательная	Поддержка научных исследований в области туризма и рекреационной географии, создание туристской информационно-аналитической базы, подготовка профессиональных кадров для туристской отрасли через выделение бюджетных мест в вузах и среднеспециальных образовательных учреждениях	Грант РФФИ «Комплексная оценка туристско-рекреационного потенциала ленточных боров Алтайского края» (2012 г.), ФГОС ВПО 3-го поколения по направлениям подготовки «Туризм», «Сервис», «Гостиничное дело» (2009–2010 гг.)
Социальная	Развитие социального туризма, финансирование детского отдыха, поддержка санаторно-курортной сферы, предоставление льгот определенным категориям населения по санаторно-курортному лечению	Финансирование из бюджета санаторно-курортной сферы федеральных министерств и ведомств (подстатья «санатории, пансионаты, дома отдыха и турбазы»), оплата стоимости путевок льготным категориям граждан

В современных условиях экономическая сфера выходит на передний план. На наш взгляд, здесь есть два самых важных направления:

- федеральные и региональные программы поддержки внутреннего и въездного туризма;
- особые экономические зоны туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ).

Рассмотрим первое из этих направлений. Основным инструментом государственного регулирования российского туризма сегодня выступает ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)». Данная программа построена на двух основных принципах: сценарный и кластерный подход. Так, из трех возможных сценариев был выбран вариант, при котором мероприятия программы предполагают инфраструктурное развитие туристской индустрии ограниченного числа

регионов страны, наиболее перспективных для развития национального туризма. Для реализации такого сценария предполагается использовать два типа кластеров:

- туристско-рекреационные кластеры («Золотое кольцо», «Плес», «Псковский» и т.д.) – комплекс связанных между собой туристско-рекреационных объектов (коллективных средств размещения, предприятий питания и т.п.) с необходимой инфраструктурой и высоким уровнем сервиса;
- автотуристские кластеры («Всплеск», «Золотые ворота», «Байкальский» и т.д.) – предприятия, предоставляющие туристские и сопутствующие услуги для автотуристов.

Финансирование ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» осуществляется из средств федерального бюджета (основной источник), средств бюджетов субъектов РФ, а также внебюджетных

источников. По первоначальному варианту программы общий объем ее финансирования должен был составить 332 млрд руб., однако в феврале 2014 г. были внесены коррективы: объем финансирования был увеличен до 338,9 млрд руб. (за счет роста средств из внебюджетных источников).

Анализируя первые итоги реализации данной ФЦП, можно выделить три основных направления:

- проведение работ и строительство сопутствующей инфраструктуры (земляные работы, системы теплоснабжения и водоснабжения, газопроводы т.п.);
- разработка проектной документации по строительству туристских объектов, строительство и сдача единичных объектов;
- проведение мероприятий по продвижению российского туризма внутри страны и за ее пределами (семинары, форумы, конференции и т.п.).

Например, по итогам 9 месяцев 2013 г. в рамках создания туристско-рекреационного кластера «Рязанский» за счет бюджетных средств были выполнены работы по строительству напорного коллектора, производственно-вспомогательного корпуса, внутреннего хозяйственно-бытового водопровода, бытовой канализации и т.п. [2]. За счет средств из внебюджетных источников введен в эксплуатацию отель на 100 номеров категории 4*, проводилось дооснащение дополнительным оборудованием закрытого аквапарка. В Алтайском крае (автотуристский кластер «Золотые ворота») начата разработка проектной документации объектов туристской инфраструктуры, ведутся работы по подготовке площадки к строительству автосервиса, кафе и мини-отеля. Проведено множество мероприятий по формированию положительного имиджа российского туризма на международной арене. В частности, в марте 2012 г. в КНР состоялся Российско-Китайский туристический форум, в котором приняли участие 24 субъекта РФ.

Вместе с тем можно выделить следующие группы проблем:

- неполное освоение средств федерального бюджета;
- низкий уровень софинансирования из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;
- срывы сроков заключения соглашений на предоставление субсидий;
- региональные диспропорции в реализации программы.

Основная проблема – это низкая эффективность использования государственных средств. Так, на 2012 г. было заключено 37 государственных контрактов на сумму 2311,38 млн руб., что составляет 92,5% от годового объема бюджетных назначений. На 2013 г. эта доля составила только 37,0%. В 2012 г. согласно актам сдачи-приемки по направлению «капитальные вложения»

фактически освоено 2146,7 млн руб., тогда как федеральным бюджетом предусмотрена сумма в 2220 млн руб. За 9 месяцев 2013 г. из средств федерального бюджета было освоено только 25,4% от запланированного уровня. Объемы софинансирования составили еще меньшую сумму – 19,1% от плана. Это привело к тому, что в декабре 2013 г. на заседании Правительства РФ был поставлен вопрос о возможности прекращения реализации программы как неэффективной. Однако закрытие программы не состоялось, были внесены лишь небольшие коррективы.

Список литературы

1. Балаева О.Н., Предводителя М.Д. Управление организациями сферы услуг – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010. – 155 с.
2. Краткие отчеты о реализации ФЦП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFinDoc?fcp=361&fin=92&year=2013> (дата обращения: 20.09.2015).
3. Овчаров А.О. Управление рисками в сфере туристских услуг // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8: Менеджмент. – 2008. – № 2. – С. 138–160.
4. Овчаров А.О. Влияние экономических рисков на развитие туризма // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2009. – № 4. – С. 74–89.
5. Services, etc., value added (% of GDP) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS/countries> (дата обращения: 20.09.2015).
6. Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008. – Luxembourg, Madrid, New York, Paris: United Nations, World Tourism Organization, Commission of the European Communities, Organization for Economic Co-operation and Development, 2010. – 254 p.
7. 2008 System of National Accounts. – New York: European Commission, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, 2009. – 764 p.

References

1. Balaeva O.N., Predvoditeleva M.D. Upravlenie organizacijami sfery uslug. M.: Izdatel'skij dom GU-VShJe, 2010. 155 p.
2. Kratkie otchety o realizacii FCP [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFinDoc?fcp=361&fin=92&year=2013> (data obrashhenija: 20.09.2015).
3. Ovcharov A.O. Upravlenie riskami v sfere turistskih uslug // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Serija 8: Menedzhment. 2008. no. 2. pp. 138–160.
4. Ovcharov A.O. Vlijanie jekonomicheskikh riskov na razvitie turizma // Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 6: Jekonomika. 2009. no. 4. pp. 74–89.
5. Services, etc., value added (% of GDP) [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS/countries> (data obrashhenija: 20.09.2015).
6. Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008. Luxembourg, Madrid, New York, Paris: United Nations, World Tourism Organization, Commission of the European Communities, Organization for Economic Co-operation and Development, 2010. 254 p.
7. 2008 System of National Accounts. New York: European Commission, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, 2009. 764 p.

Рецензенты:

Горбунова М.Л., д.э.н., профессор, и.о. зав. кафедрой мировой экономики и региональных рынков, Институт экономики и предпринимательства, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород;

Малкина М.Ю., д.э.н., профессор кафедры экономической теории и методологии, Институт экономики и предпринимательства, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород.