

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПИСАРЕВСКИЙ Е.Л.

В статье рассматриваются вопросы повышения эффективности государственного регулирования туристской деятельности. Приводится авторское видение ключевых проблем подготовки и реализации стратегии развития туризма в Российской Федерации на долгосрочный период, ее целей и задач, а также приоритетов. Даются предложения по структуре данного документа.

**Ключевые слова:** туризм, государственное регулирование туристской деятельности, безопасность, предложения к стратегии развития туризма.

УДК 334

Известно, что способы государственного регулирования различных отраслей жизнедеятельности российского государства и общества отличаются по характеру воздействия и степени самостоятельности, предоставляемой хозяйствующим и иным субъектам права.

Одними из оптимальных способов политико-правового воздействия, связанного с долгосрочным социально-экономическим развитием Российской Федерации, являются программно-установочные, к которым относятся целевые программы, тематические планы, концепции, а также стратегии развития отраслей экономики и сфер жизнедеятельности нашей страны [1].

Только в 2008–2010 гг. Правительством Российской Федерации были утверждены такие важные документы, как Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2010 N 2205-р «О Стратегии развития морской деятельности в РФ до 2030 года», Распоряжение Правительства РФ от 03.09.2010 N 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата) (вместе с «Планом мероприятий первого этапа (2010–2012 годы) реализации Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)», Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 N 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года», Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 N 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» и ряд других.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о туристской деятельности) среди основных направлений государственного регулирования туристской деятельности выделяются такие, как определение приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации и разработка и реализация федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма.

В связи с этим в настоящее время является актуальной подготовка новой Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Стратегия туризма 2020). Стратегия должна стать логическим продолжением ранее принятых отраслевых документов с учетом современных мировых тенденции в сфере туризма и текущего этапа развития российской туристской индустрии.

Так, с 2002 по 2005 гг. в России реализовывалась Концепция развития туризма, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 954-р. С 2008 г. по 2010 г. началась реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 г. (утв. Приказом Ростуризма от 06.05.2008 № 51 "Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года" и подготовлена во исполнение протокольного решения заседания Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 13 и поручения Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № СН-П44-2812).

В настоящий момент готовится новая целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» (Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2010 N 1230-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2016 годы)"» [2].

Положения Стратегии туризма 2020, по мнению автора, должны стать основой для общегосударственного понимания места и роли туризма и туристской индустрии в социально-экономическом развитии Российской Федерации, а также определить приоритетные направления развития туризма в Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Стратегия туризма 2020 также может быть эффективным инструментом объединения усилий государства и предпринимательского сообщества для решения перспективных экономических задач и достижения крупных социально значимых результатов.

Стратегия туризма 2020 должна готовиться с учетом стратегической цели Российской Федерации – достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан [3].

С целью увеличения международных туристских прибытий мировая туристская общественность в лице Всемирной туристской организации (ЮНВТО) также сформулировала долгосрочные и краткосрочные задачи и приоритеты, стоящие перед странами в сфере туризма. Так, в долгосрочной перспективе необходимо:

- повышение общей ответственности и роли координации со стороны правительств стран, делающих ставку на развитие туризма;
- обеспечение мер безопасности и своевременного обеспечения туристов необходимой информацией;
- повышение роли государственной политики в сфере туризма;
- усиление роли государственно-частных партнерств;
- необходимость государственных вложений в развитие туризма, прежде всего в продвижение туристского продукта и развитие туристской инфраструктуры.

В качестве краткосрочных приоритетов деятельности ЮНВТО и государств – ее членов (в том числе и Российской Федерации) выделяется следующие аспекты:

- устойчивость туризма с точки зрения обеспечения потребностей охраны окружающей среды, социально-экономического и культурного развития;
- рыночные тенденции и прогнозы на краткосрочный, среднесрочный и перспективный периоды;
- управление туристическими направлениями (дестинациями) и методы маркетинга, включая использование новых информационно-коммуникационных технологий, разработку точек ориентира;
- аспекты качества, безопасности и защиты в туризме; частые угрозы, которым подвергается туризм, вынуждают заниматься решением этих проблем, которые все в большей степени беспокоят членов и широкую общественность;
- экономический аспект туризма, включая его вклад в создание валового внутреннего продукта посредством использования методологии сателлитных счетов в туризме как на национальном, так и местном уровнях, а также вклад туризма в обеспечение занятости и поддержание платежного баланса;
- внутренний туризм, который, несомненно, рос более быстрыми темпами, чем международный и во многих развитых странах имеет большее значение для экономического роста и создания рабочих мест, чем въездной туризм;
- занятость в туризме, учитывая высокую трудоемкость деятельности туристских предприятий и уделяемое правительствами приоритетное внимание вопросу создания рабочих мест;
- управление в туризме, включая различные уровни государственных административных органов и их отношения с частным сектором и другими участниками туристского процесса как на уровне национальных, так и местных туристических направлений [4].

Стратегия туризма 2020 может включать в себя в качестве реализации следующие цели и задачи современного и перспективного развития России:

- создание благоприятных условий для развития способностей каждого человека, улучшения жизни, здоровья и благосостояния российских граждан, а также качества социальной среды, в том числе путем создания новых рабочих мест, повышения трудоспособности населения, духовного и интеллектуального развития граждан;

- обеспечение единства туристского пространства Российской Федерации, свободы перемещения услуг, информации и финансовых средств в сфере туризма. Повышение качества, объема и доступности услуг туристской индустрии для населения Российской Федерации, ее энергоэффективности. Переход туристской индустрии к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, ее сбалансированное пространственное развитие, модернизация и повышение конкурентоспособности на международном туристском рынке;

- повышение эффективности мер безопасности туризма, защиты прав и законных интересов туристов в России и за рубежом. Укрепление законности и правопорядка на туристском рынке, формирование уважительного отношения к закону у туристов, работников организаций туристской индустрии, государственных и муниципальных служащих сферы туризма;

- формирование качественно нового образа России как страны, благоприятной для туризма;

- рациональное использование экономических потенциалов субъектов Российской Федерации, формирование на их территориях необходимой для развития туризма современной инженерной, социальной, транспортной и иной инфраструктуры, диверсификация производственной специализации моногородов и моноотраслевых городских и сельских поселений за счет развития продукции и услуг туристской индустрии, вовлечение коренных малочисленных народов России в экономически выгодную для них туристскую деятельность;

- стимулирование интереса граждан Российской Федерации к материальным и духовным ценностям России, ее традициям и нормам общественной жизни, прошлому, настоящему и будущему, формирование у населения здорового образа жизни, а также патриотического сознания как одного из факторов единения нации;

- обеспечение комплексного подхода к сохранению и рациональному использованию культурно-исторического наследия, облика исторических поселений, содействие развитию различных видов культурной деятельности, в том числе народных художественных промыслов;

- охрана окружающей среды, капитализация экологических преимуществ Российской Федерации в сфере туризма (запасы чистой воды и воздуха, нетронутые природные ландшафты, уникальная флора и фауна и др.), обеспечение развития туризма на основе концепции устойчивого развития;

- интеграция российской туристской индустрии в мировое туристическое хозяйство. Обеспечение продвижения российских предпринимателей на приоритетные туристские рынки путем эффективного их позиционирования в нишах международного туризма.

Основанием для подготовки Стратегии туризма 2020 являются:

Конституция Российской Федерации, которая определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 7);

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», устанавливающий, что Правительство Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по развитию туризма (статья 16);

Федеральный закон № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», определяющий принципы, цели и приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности (статьи 3 и 4);

Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации»;

Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»

(вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

Успех реализации Стратегии туризма 2020 во многом будет зависеть и от учета при ее реализации глобальных тенденций, внутренних барьеров развития и долгосрочных системных вызовов, с которыми российский туризм, как и экономика России в целом, столкнулись в последние годы.

Первый вызов – усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала.

Второй вызов – ожидаемая новая волна технологических изменений, усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и снижающая влияние многих традиционных факторов роста.

Третий вызов – возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития.

Четвертый вызов – исчерпание потенциала экспортно-сырьевой модели экономического развития, базирующейся на форсированном наращивании топливного и сырьевого экспорта, выпуске товаров для внутреннего потребления за счет дозагрузки производственных мощностей в условиях низкой стоимости производственных факторов – рабочей силы, топлива, электроэнергии и другие [5].

В заключении полагаем необходимым предложить авторское видение структуры Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года.

### **Предложения по структуре Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года**

Введение.

I. Современное состояние и глобальные тенденции развития туризма в мире.

1.1. Состояние развития туризма в мире (характеристика основных туристских потоков, основные направляющие и принимающие рынки, объемы поступлений, получаемых государствами от туризма, лидеры международного туризма, роль и место России в международном туризме, мировой финансово-экономический кризис и его последствия для развития туризма).

1.2. Место и роль туризма в социально-экономическом развитии государств и регионов мира. Взаимовлияние развития туризма и смежных сфер экономической и иной деятельности.

1.3. Основные тенденции и современные вызовы для развития туризма в мире.

II. Анализ современного состояния и проблем развития туризма в Российской Федерации.

2.1. Общая характеристика основных типов (видов) российского туризма (внутренний туризм, въездной туризм, выездной туризм, социальный и самодетельный туризм, экологический, культурно-познавательный, сельский, горнолыжный, круизный и др.); анализ конкурентных преимуществ, недостатков, возможностей и угроз (рисков) российского туризма.

2.2. Состояние индустрии туризма, туристских ресурсов и инфраструктуры в Российской Федерации:

- туроператоры и турагенты, гиды-переводчики, экскурсоводы, средства размещения, средства транспорта; средства развлечения, объекты санаторно-курортного лечения и отдыха и др.);

- виды и классификация видов туристских ресурсов (объекты культурного наследия, особо охраняемые природные территории (природные комплексы) и др.);

- инфраструктура туризма (социальная, инженерная, транспортная, информационная и др.);

2.3. Государственное регулирование туристской деятельности и государственная политика в сфере туризма. Этапы и итоги развития туризма в Российской Федерации (2000–2010).

Текущие результаты реализации государственных программных документов в сфере туризма федеральных целевых программ (Концепция развития туризма, Стратегия развития туризма и др.). Нормативное правовое регулирование, обеспечение безопасности туризма, продвижение туризма, формирование и ведение реестра туроператоров, целевые

программы, классификация объектов туристской индустрии, международное сотрудничество, кадровое и научное обеспечение, государственно-частное партнерство, туристско-рекреационные особые экономические зоны и др.

Проблемы межотраслевой (межведомственной) координации вопросов государственного регулирования туристской деятельности. Организационная структура органов государственного регулирования в сфере туризма в Российской Федерации.

2.4. Межрегиональные, региональные и местные аспекты развития туризма. Разграничение полномочий федеральных и региональных органов власти. Права местных органов в сфере туризма. Особенности развития туризма в моногородах и депрессивных муниципальных образованиях. Проблемы развития туризма с участием коренных малочисленных народов России.

III. Стратегические ориентиры, основные параметры и цели развития туризма в Российской Федерации и их соответствие долгосрочным ориентирам и целям социально-экономического развития Российской Федерации.

3.1. Прогнозные качественные и количественные параметры развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года (инерционный и инновационный сценарии развития туризма).

3.2. Главные целевые ориентиры (общесоциальные, общеэкономические, общетуристские; ориентиры по видам услуг в сфере туризма).

Стратегической целью социально-экономического развития Российской Федерации является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015–2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности) (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации).

3.3. Цели развития туризма, в том числе с учетом их соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

3.3.1. Создание благоприятных условий для развития способностей каждого человека, улучшения жизни и благосостояния российских граждан, а также качества социальной среды, в том числе путем создания новых рабочих мест, улучшения здоровья и повышения трудоспособности населения, духовного и интеллектуального развития граждан.

3.3.2. Обеспечение единства туристского пространства Российской Федерации, свободы перемещения услуг, информации и финансовых средств в сфере туризма. Повышение качества, объема и доступности услуг туристской индустрии для населения Российской Федерации. Переход туристской индустрии к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, ее сбалансированное пространственное развитие, модернизация и повышение конкурентоспособности на международном туристском рынке.

3.3.3. Повышение эффективности мер обеспечения безопасности туризма, укрепление законности и правопорядка на туристском рынке, защита прав и законных интересов туристов в России и за рубежом. Формирование уважительного отношения к закону о туристах, работниках организаций туристской индустрии, государственных и муниципальных служащих.

3.3.4. Рациональное использование экономических потенциалов субъектов Российской Федерации, формирование на их территориях современной инженерной, социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для развития туризма, диверсификация производственной специализации моногородов и моноотраслевых городских и сельских поселений за счет развития продукции и услуг туристской индустрии, вовлечение коренных малочисленных народов России в экономически выгодную для них туристскую деятельность.

3.3.5. Формирование качественно нового образа России как страны, благоприятной для туризма.

3.3.6. Стимулирование интереса граждан Российской Федерации к материальным и духовным ценностям России, ее традициям и нормам общественной жизни, прошлому, настоящему и будущему, формирование у населения здорового образа жизни, а также патриотического сознания российских граждан как одного из факторов единения нации.

3.3.7. Обеспечение комплексного подхода к сохранению и рациональному использованию культурно-исторического наследия, облика исторических поселений, содействия развитию различных видов культурной деятельности, в том числе народных художественных промыслов.

3.3.8. Охрана окружающей среды, капитализация экологических преимуществ Российской Федерации в сфере туризма (запасы чистой воды и воздуха, нетронутые природные ландшафты, уникальная флора и фауна и др.), обеспечение развития туризма на основе концепции устойчивого развития.

3.3.9. Интеграция российской туристской индустрии в мировое туристическое хозяйство. Обеспечение продвижения российских предпринимателей на приоритетные туристские рынки путем эффективного их позиционирования в нишах международного рынка.

IV. Основные направления развития туризма в Российской Федерации, механизмы реализации Стратегии.

4.1. Совершенствование государственной политики, нормативного правового регулирования, оказания государственных услуг, управления государственным имуществом и осуществления правоприменительных функций в сфере туризма (законодательство, реестр туроператоров, защита прав и законных интересов туристов и др.).

4.2. Государственная поддержка туризма и создание благоприятных условий для развития туристской индустрии:

- реализация государственно-частных партнерств, федеральные и региональные программы развития туризма, концессионные соглашения, особые экономические зоны и туристские кластеры, инновационная туристская деятельность;

- субсидирование процентной ставки кредитов на создание, реконструкцию или модернизацию приоритетных объектов туристской индустрии, содействие повышению ее энергоэффективности;

- поддержка развития туризма в моногородах и в депрессивных регионах, развитие туризма в регионах компактного проживания коренных малочисленных народов России;

- поддержка социального туризма, в том числе выделение бюджетных ассигнований на субсидирование воздушных перевозок жителей Дальнего Востока, а также на иные социально значимые услуги в сфере туризма;

- развитие и поддержка приоритетных видов туризма (культурно-познавательный, экологический, круизный, сельскохозяйственный);

- поощрение достижений в туризме (правительственные, ведомственные, региональные и местные премии).

4.3. Продвижение туризма и формирование образа России как страны, благоприятной для туризма. Формирование перечня федеральных, региональных и местных туристских брендов и их продвижение на внутреннем и международном туристском рынке. Приоритетные международные туристские выставки и ярмарки. «Электронный маркетинг» и др.

4.4. Совершенствование качества и безопасности туризма:

- создание системы управления рисками в туризме, особенно в условиях чрезвычайных (кризисных) ситуаций природного, техногенного, экологического и социального характера. Совершенствование системы информирования об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания. Создание системы сбора, анализа и обобщения статистики несчастных случаев в туристской индустрии. Регламент взаимодействия органов власти в целях безопасности туризма. Создание специализированных подразделений правоохранительных органов по обеспечению безопасности туристов;

- техническое регулирование (разработка национальных стандартов, стандартов организаций в сфере туризма), технические регламенты, затрагивающие вопросы деятельности организаций туристской индустрии;

- развитие систем классификаций объектов туристской индустрии;

- развитие человеческих ресурсов в сфере туризма, образование и научные исследования, квалификационные требования к должностям туристской индустрии, формирование центров сертификации персонала организаций туристской индустрии.

4.5. Информационное обеспечение туризма. Внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность органов государственного регулирования туризма, содействие внедрению ИКТ в деятельность органов местного управления и деятельность организаций туристской индустрии. Автоматизированная туристская информационная система. Развитие системы туристских информационных

центров. Просвещение и информирование населения по вопросам развития туризма в Российской Федерации.

4.6. Повышение конкурентоспособности национальной туристской индустрии, конкурентоспособности предпринимательской деятельности в сфере туризма. Саморегулирование туристской деятельности. Содействие российским предпринимателям выходу на новые международные рынки.

4.7. Обеспечение выполнения международных обязательств, расширение сфер и форм международного сотрудничества Российской Федерации, совершенствование международных договоров в сфере туризма. Упрощение формальностей в сфере туризма. Участие в деятельности международных правительственных организаций (ЮНВТО и др.). Организация крупных международных событийных мероприятий (Олимпиада 2014, Форум АТЭС 2012, Универсиада 2013, Чемпионат мира по футболу 2018).

4.8. Совершенствование статистических наблюдений в сфере туризма.

4.9. Межрегиональная координация, содействие развитию туризма на региональном и местном уровнях.

V. Оценка необходимого ресурсного обеспечения развития туризма в Российской Федерации. Финансирование мероприятий Стратегии.

VI. Система мониторинга и контроля реализации Стратегии.

VII. Приложения.

6.1. Целевые показатели реализации Стратегии.

6.2. План мероприятий по реализации Стратегии.

6.3. Оценка рисков.

6.4. Федеральные целевые программы.

#### Примечания:

1. См: Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. № 5. 2000.

2. С 1996 по 2003 годы действовало Постановление Правительства РФ от 26.02.1996 N 177 "О Федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации».

3. См: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

4. См.: Доклад генерального секретаря ЮНВТО на исполнительном совете ЮНВТО. Семьдесят девятая сессия Остров Киш, Иран, 24–26 октября 2010 года // [www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org).

5. См: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

#### Сведения об авторе:

Писаревский Евгений Леонидович, кандидат юридических наук, заместитель руководителя Федерального агентства по туризму Минспорттуризма России (г. Москва).

E-mail: [pisarevskye@mail.ru](mailto:pisarevskye@mail.ru)

#### TOURISM DEVELOPMENT STRATEGY IN GOVERNMENT MANAGEMENT SYSTEM OF RUSSIAN FEDERATION

PISAREVSKY E.L.

The article is dedicated to government regulation of tourism activity efficiency improvement, presents author's vision of tourism development strategy preparation and implementation in Russian Federation for long-time period, its goals, objectives and priorities, submits proposals, concerning this document structure.

**Keywords:** tourism, tourism activity government regulation, safety, proposals, concerning tourism development strategy.

UDC 334