

Туризм: новые полномочия местных администраций

Основными факторами, сдерживающими развитие внутреннего туризма в России, являются несовершенство законодательства в этой сфере и отсутствие единой концепции развития отрасли как на федеральном, так и на региональном уровнях. Решение этих задач должно дать мощный толчок развитию российского туризма и его становлению как конкурентоспособной отрасли экономики страны.



Александр ЕЛИСЕЕВ, коммерческий директор «АККОРД менеджмент групп»

В конце марта 2009 г. состоялись парламентские слушания «Законодательное обеспечение приоритетных направлений туризма в Российской Федерации». В ходе мероприятия был разработан проект рекомендаций Федеральному Собранию РФ, Правительству РФ, федеральным и региональным органам законодательной и исполнительной власти, который содержит предложения по разработке и внесению изменений в ряд нормативных актов, несовершенство которых существенно сдерживает развитие внутреннего туризма в России. Кроме внесения поправок в Налоговый кодекс, Федеральные законы «Об основах туристской деятельности

в Российской Федерации» и «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», было рекомендовано доработать Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Суть поправок — расширение полномочий субъектов РФ в вопросах туризма. Изменения предложено внести и в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность по развитию внутреннего и въездного туризма. В рекомендациях также отмечена необходимость разработки долгосрочной целевой программы «Развитие туризма в Российской Федерации» с входящими в нее подпрограммами по отдельным направлениям туризма.

Логично предположить, что составными частями программы развития туризма в России станут аналогичные программы ее субъектов. Однако единой универсальной методики разработки таких программ по регионам в настоящий момент не существует. Идут поиски подходящей теоретической базы для объединения рекреационного потенциала страны на основе формирования туристско-рекреационных кластеров различного уровня, на-

пример такой, как научно-методическая разработка МГУ им. Ломоносова. Пока же каждый регион развивает туризм самостоятельно, в меру своих представлений о приоритетности данной отрасли в экономике субъекта и силы личности руководителя отдела по туризму краевой администрации. Лидерами по результативности предпринятых усилий по формированию и реализации концепций развития туризма можно назвать Краснодарский край, Калининградскую область и Бурятию, но и они, как и остальные субъекты РФ, не могут отрицать существования проблем в таких сферах, как:

- наличие качественной гостиничной инфраструктуры;
- конкурентоспособность туристского продукта;
- развитость сферы развлекательных, познавательных и оздоровительных услуг;
- подбор квалифицированных кадров;
- планомерная разносторонняя поддержка малого и среднего бизнеса, задействованного в сферах туриз-



ма, гостеприимства и смежных отраслях.

Кроме того, для многих регионов очень актуален вопрос транспортной доступности, а также тарифной политики транспортных предприятий. Низкий уровень бюджетных расходов на отрасль ограничивает возможности еще больше.

Приоритетная задача — разработка концепции

С конца 2008 г. муниципальные объединения получили право формировать бюджет на развитие внутреннего туризма и распоряжаться им. Поэтому вопрос «как это сделать максимально эффективно?» вполне закономерен, особенно в связи с тем, что многие российские регионы либо вообще не имеют концепций развития туризма, либо их стратегии недоста-

жения усилий, к сожалению, не всегда столь очевидны, как и необходимость комплексного подхода к работе над созданием документа и его реализации.

Одним из наиболее значимых инструментов регионального развития туризма должна быть единая технология работы муниципальных объединений с участниками рынка. Первостепенное значение имеет разработка концепции (от лат. *conceptio* — понимание, система) как определенного способа понимания, трактовки каких-либо явлений, выработки основной точки зрения, руководящей идеи для освещения событий, формирования ведущего замысла, конструктивного принципа различных видов деятельности. Организовать четкую взаимосвязь участников туристского рынка со смежными отраслями, руководствуясь идеей развития туризма в регионе как

Каждый из отделов местных администраций отвечает за направление деятельности, так или иначе связанной с туризмом и гостеприимством. Комитет по туризму в некоторых случаях просто отсутствует в структурной сетке администрации, а если он и есть, то, как правило, не имеет никаких рычагов влияния на другие департаменты. Расширение полномочий субъектов РФ в вопросах туризма может значительно улучшить существующее положение вещей.

Рейтинг России по конкурентоспособности туристической отрасли

Очень показательными являются недавно обнародованные в третьем ежегодном отчете Всемирного экономического форума (WEF) результаты исследования показателей конкурентоспособности туристического сектора экономики стран, где Россия заняла 59 место из 133. Места, занятые Россией по номинациям:

- **3 место** по активности участия в международных туристических выставках и ярмарках;
- **5 место** — по числу природных объектов мирового значения;
- **9 место** — по числу культурных объектов мирового значения;
- **83 место** — государственные расходы на туризм;
- **85 место** — число мест в гостиницах;
- **88 место** — уровень развития авиатранспорта;
- **104 место** — качество дорог;
- **108 место** — открытость для туризма;
- **115 место** — ценовая доступность размещения в отелях;
- **122 место** — эффективность маркетинговой политики и брендинга в сфере туризма;
- **127 место** — приоритет сектора туризма для государства;
- **131 место** — отношение местного населения к иностранцам.

Опрос жителей нескольких десятков стран мира, проведенный WEF, показал, что на желание людей по-



59 место

из 133 заняла Россия по данным Всемирного экономического форума (WEF) по показателям конкурентоспособности туристической отрасли

точно глубоко проработаны. Если методика формирования стратегии — определить проблемы, сдерживающие развитие туризма в регионе, обозначить пути их решения и разработать план действий на заданный период времени — в общем и целом понятна, то приоритетные направления прило-

одного из видов деятельности с максимальным синергетическим эффектом — первоочередная задача местных администраций. Только в их силах заставить работать разрозненные отделы как единое целое для того, чтобы соответствовать единству технологии процесса обслуживания туристов.

сетить какую-либо страну в первую очередь влияет «дружелюбное отношение к туристам», на втором — «защита прав человека», на третьем — «красоты природы», на четвертом — «современная культура». И только потом (!) в этом списке значатся исторические достопримечательности и архитектурные памятники. Простой анализ этой информации дает четкую картину о приоритетности действий по развитию туризма на всех уровнях.

Положительный опыт Углича

Оценивая положительный опыт конкретных регионов, можно обратить внимание на Угличский муниципальный район Ярославской области, которому удалось объединить усилия различных отделов администрации и бизнеса и сформировать общую точку зрения на развитие туризма. Углич еще в конце 1990-х гг. поставил перед собой цель стать современным туристским центром. В 1999 г. Московским центром Академии туризма РФ была разработана «Программа развития въездного и внутреннего туризма в Угличском муниципальном образовании».

Документ состоит из следующих основных частей:

- маркетинговое исследование;
- концептуальные предложения;
- предложения по формированию структуры отрасли;
- характеристика профессий и объем рабочих мест;
- социально-экономическая эффективность деятельности;
- организационно-управленческая структура.

На основе этой разработки в 2002 г. была утверждена Стратегия развития туризма Угличского МР, получившая всестороннюю поддержку главы района Э. М. Шереметьевой. Углич стал первым в России городом, создавшим отдельное управление по туризму и учредившим должность заместителя главы районной администрации по туризму, который в настоящий момент занимает



В конце 2008 г.

в Угличе была проведена корректировка стратегии развития района, где основными направлениями были официально утверждены инновационно-научный, промышленный сектор и туризм

Е. Ф. Канева. По инициативе Углича была создана Ассоциация малых туристских городов, куда на первых порах вошли Углич и Суздаль, а затем к ним присоединились Дмитров, Мышкин и Елабуга.

Вскоре под патронажем Угличского управления по туризму начнет свою работу единый туристско-информационный центр, призванный предоставить всем заинтересованным полную информацию о возможностях Углича в сфере туризма и гостеприимства. Создание и модернизация туристской инфраструктуры является неотъемлемой частью инвестиционной политики Угличского МР. Район прилагает максимум усилий, чтобы создать хорошие условия для инвестирования в любой сектор экономики, сознавая, что благоприятный инвестиционный климат повышает общую привлекательность района. Если учесть, что с 2002 г. число мест для размещения гостей города увеличилось до 650 практически с нуля и этот показатель продолжает расти, можно сделать вывод о том, что инвестиции в развитие гостиничного бизнеса занимают далеко не последнее место.

Особенно тесно Управление по туризму работает с управлением по делам культуры и молодежи: организация ярмарок, различных фестивалей, региональных конкурсов, поддержка музеев (сейчас в Угличе их 12, в том числе и частные музеи, предлагающие интерактивные программы) являются важнейшим направлением работы. Упор на развитие событийного туризма дает ощутимые результаты: сейчас Углич посещают 250 тыс. гостей в год, против в среднем 150 человек в предыдущие годы.

Активная позиция местных властей создала предпосылки и для объединения усилий самих участников туристского рынка. Открытие

и успешная работа частных музеев, строительство новых гостиниц привели к росту интереса туроператоров к Угличу и, как следствие, росту числа туристов. Объединение предприятий малого и среднего бизнеса в области туризма и гостеприимства, особенно если в роли связующего звена выступает Управление по туризму, даст несравнимо больший эффект. Обмен профессиональным опытом, информацией о том, что может сделать каждый участник рынка для другого (например, туроператор готов инвестировать средства в какую-то гостиницу, но при наличии льгот со стороны администрации) приведет к большему росту доходов от туризма, поступающих в местный бюджет, чем объединения на основе узкопрофессиональных интересов. Хотелось бы верить, что положительный пример управления местным туристским потенциалом в Угличском муниципальном районе будет воспринят и многими другими краевыми администрациями, и тогда в скором времени, возможно, позиции России в рейтинге WEF передвинутся вверх по многим номинациям. ●