ЕКАТЕРИНА ГУСЕВА

Влияние господдержки на рынок внутреннего туризма

Одним из значимых событий для развития российского туризма в 2014 году стало вхождение в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополя, образовавших Крымский федеральный округ.

Индустрия туризма и гостеприимства имеет особое значение в социально-экономическом развитии Крымского федерального округа. В нем на долю сферы услуг, неотъемлемой частью которой является туризм, в последние годы приходится более 60% валового регионального продукта. В сфере туризма и смежных отраслях занято 75% трудоспособного населения Республики Крым и города Севастополя [1].

За 2013 год официальные налоговые поступления от предприятий туристской отрасли составили 2,3 млрд руб., что в 2 раза больше, чем аналогичные поступления в 2009 году [2].

Полуостров Крым богат природными и культурно-историческими ресурсами, что предоставляет необычайные возможности для развития различных видов туризма: лечебно-оздоровительного, культурно-познавательного, пляжного, социального, круизного и яхтенного, событийного, делового и других.

Основываясь на отчете об итогах развития санаторно-курортной и туристской сферы экономики Автономной Республики Крым, в 2013 году общий туристский поток региона составил порядка 6 млн прибытий, в числе которых 2 млн человек – граждане Российской Федерации [3].

Однако, в преддверии курортного сезона 2014 года, в силу ряда политических и социально-экономических изменений, произошедших в мире и в Российской Федерации, перед государством встала задача принятия оперативных мер, направленных на недопущение срыва туристского сезона в Крыму.

Основной проблемой, которую предстояло решить на государственном уровне, стало обеспечение транспортной доступности Крымского полуострова, а также перераспределение въездных туристских потоков.

С целью обеспечения транспортной доступности Крыма в апреле 2014 года Правительством Российской Федерации было принято Постановление [4], согласно которому организациям воздушного транспорта предусматривались субсидии из федерального бюджета.

Помимо решения транспортного вопроса необходимо было также принятие оперативных государственных мер, направленных на сохранение числа занятых в сфере туризма среди местного населения; увеличение числа российских граждан, получивших туристские услуги на территории Крымского полуострова; укрепление положительного имиджа региона на внутреннем рынке; повышение качества оказываемых услуг, в том числе за счет профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов индустрии

1 Крым выйдет в этом году на уровень Турции по числу российских туристов // http://ria.ru/crimea_today/20140423/1005134936.html#ixzz3JvH7O082/

2 Министр курортов и туризма Крыма Елена Юрченко: «Нашей целью является создание в Крыму конкурентоспособного круглогодичного международного туристского центра РФ» // http://interfax.ru/tourism/tourisminf.asp?id=367104&sec=1464/

3 Об итогах развития санаторно-курортной и туристской сферы экономики Автономной Республики Крым за 2013 год // http://mtur.rk.gov.ru/rus/info.php?id=603956/

4 Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2014 года № 389 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий автономной некоммерческой организации «Единая транспортная дирекция» на организацию перевозок пассажиров в прямом смешанном сообщении на территорию Крымского федерального округа и в обратном направлении».

ЕКАТЕРИНА ГУСЕВА, советник Управления государственных туристских проектов и безопасности туризма Федерального агентства по туризму, аспирантка Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (101000, Москва, Мясницкая, 47). E-mail: gusevatourism@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу реализуемых государством мер, направленных на развитие туристской отрасли регионов России. В качестве примера взят Крымский федеральный округ, поддержка которого является одним из приоритетов государственной политики Российской Федерации в настоящее время. Автор на основе отчетных статистических данных органов исполнительной власти в сфере туризма дает оценку принятым на федеральном уровне антикризисным мерам по стабилизации рынка туристических услуг, имеющего особое значение в социально-экономическом развитии Республики Крым и города Севастополя и их интеграции в туристское пространство России. Предложенные в статье рекомендации по мерам государственной поддержки могут быть использованы федеральными и региональными органами власти при разработке новых или повышения эффективности при реализации действующих целевых программ развития туризма.

Ключевые слова: туризм, государственное управление, региональное развитие, программно-целевой подход.

гостеприимства разного уровня; увеличение коэффициента загрузки коллективных средств размещения.

В целях оперативного решения обозначенных проблем и задач, обеспечения скоординированной и эффективной работы федеральных и региональных органов исполнительной власти, Правительством Российской Федерации было поручено Федеральному агентству по туризму создать и возглавить Межведомственную рабочую группу по обеспечению функционирования в 2014 году и развитию санаторно-курортной инфраструктуры и туризма на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Обозначенной выше межведомственной рабочей группой была разработана и реализовывалась адресная программа обеспечения загрузки коллективных средств размещения в Республике Крым в курортный сезон 2014 года. Она включала в себя 152 объекта размещения государственной формы собственности и была совместно реализована 72 государственными корпорациями и крупными компаниями, 55 федеральными органами власти, которые направляли своих сотрудников на отдых, оздоровление и лечение в Крым[5].

Идея реализации адресной программы заключалась в определении ответственности за ведомствами и организациями в заполнении обозначенных средств размещения Республики Крым и города Севастополя в необходимой потребности.

Параллельно с ее реализацией при содействии региональных туристских организаций была проведена кампания по пропаганде отдыха в Крыму во всех субъектах Российской Федерации, в ведущих федеральных и региональных средствах массовой информации. Кроме того, Ростуризмом реализованы программы консультационно-информационных семинаров государственных и муниципальных служащих, представителей туроператоров и руководства крымских средств размещения по вопросам интегрирования отрасли в российское законодательство, деятельности объектов размещения и комплексного использования туристско-рекреационного потенциала Крымского федерального округа.

Действенной мерой государственной поддержки туристской отрасли Крыма в низкий сезон 2014 года стало принятие Правительством Российской Федерации постановления[6], согласно которому в 2014 году из федерального бюджета предоставляется межбюджетный трансферт Фонду социального страхования в размере 1,3 млрд руб., бюджетам субъектов Федерации – межбюджетные трансферты в размере порядка 1 млрд руб.

Средства предоставляются на финансовое обеспечение санаторно-курортного лечения отдельных категорий граждан, имеющих право на получение набора социальных услуг, в санаторно-курортных организациях в Республике Крым и Севастополе. Кроме того, данной категории граждан предоставляется бесплатный проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Такой комплексный, межведомственный подход к решению оперативных задач, связанных с недопущением срыва туристского сезона, позволил уже к ноябрю отметить, что с начала года Республику Крым и город Севастополь посетило более трех миллионов туристов, из которых 70% – это граждане Российской Федерации. Конечно, не все крымские средства размещения были заполнены на 100%, однако почти в млрд руб. оценивается прибыль от туристской индустрии регионов. Предприятия рекреационной отрасли и сопутствующих ей торговли и сферы услуг заработали порядка 83 млрд руб. В бюджеты всех уровней было перечислено 1,093 млрд руб.[7]

Таким образом, если сравнивать турпоток в Крым с показателями выезда россиян за рубеж, то, например, в 2014 году количество граждан России, отдохнувших в Крыму, сопоставимо с теми, кто 2013 году предпочел Турцию или Болгарию и Египет вместе взятые.

Приведенные данные свидетельствуют о целесообразности предпринятых государством мер, а также о положительных результатах государственно-частного партнерства в вопросе поддержки туристской отрасли Крымского федерального округа. При этом представляется, что оперативные меры государственной поддержки 2014 года могут иметь и отложенный результат в 2015 году.

Однако, по итогам курортного сезона 2014 года, а также в ходе реализации адресной программы загрузки коллективных средств размещения Республики Крым и города Севастополя, можно обозначить следующие проблемы, которые препятствовали росту туристского потока в регион, а следовательно, и увеличению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и на которые необходимо обратить внимание органам власти разных уровней при подготовке к туристскому сезону 2015 года.

Одной из главных проблем, мешающих формированию устойчивого потока в Крым и заполнению здравниц Крыма, остается транспортная логистика. Министерством транспорта прилагаются усилия в ее решении, но она не решена в полном объёме.

Мощностей паромной переправы недостаточно для осуществления бесперебойного пассажиропотока на

5 Отчеты о работе Ростуризма за 2013, 2014 годы // http://russiatourism.ru/content/2/section/34/detail/3465/?sphrase_id=14358/

6 Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2014 года № 921 «О предоставлении в 2014 году из федерального бюджета межбюджетного трансферта бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с санаторно-курортным лечением отдельных категорий граждан, имеющих право на получение набора социальных услуг, в санаторно-курортных организациях, расположенных в Республике Крым и городе Севастополе, и предоставлением бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно в указанные санаторно-курортные организации».

7 Туризм принес бюджету Крыма с начала года миллиард рублей // http://rg.ru/2014/11/14/reg-kfo/turizm-anons.html/

полуостров Крым и в обратном направлении; недостаточно развито авиационное сообщение с другими регионами России, не налажена доставка туристов в Севастополь морским и авиационным путем.

По итогам проведенного автором анализа цен на авиаперелеты в Крым в курортный сезон 2014 года, стоимость предлагаемых авиакомпаниями билетов составляет зачастую более половины общей стоимости поездки; субсидируемых авиабилетов в продаже недостаточно. «Единый билет», в котором скомбинированы услуги нескольких видов транспорта, вызывает интерес у 10% планирующих поездку в Крым. Столь низкий спрос на предложенный вариант билета связан со значительным увеличением временных затрат на дорогу.

Влияние на формирование недостаточно устойчивого туристского потока, помимо транспортных проблем, оказала и слабая поддержка со стороны средств массовой информации туристской отрасли и необходимость объективной информации в переходный период развития Крыма и Севастополя.

Одним из сдерживающих факторов является также несоответствие уровня предложенного сервиса в немодернизированных объектах ожиданиям российских туристов.

Кроме того, недостаточный эффект оказала и поздняя организация продажи путевок, в то время как большинством корпораций и крупных компаний закупки путевок осуществляются в конце предшествующего – начале текущего года, а выделение дополнительного финансирования на них применялось в исключительных случаях.

В части реализации адресной программы загрузки средств размещения рекомендательный характер закрепления за организациями и ведомствами здравниц Крыма не является достаточно эффективным. По мнению автора, в случае реализации оперативных мер необходимо принятие отдельного нормативно-правового акта, регламентирующего данное закрепление, либо необходимо рассмотрение вопроса о передаче в ведение тех или иных организаций и ведомств коллективных средств размещения санаторно-курортного комплекса Крыма.

Обозначенные выше проблемы требуют решения и определяют необходимость разработки государством дальнейших долгосрочных и краткосрочных мер, направленных на поддержку индустрии туризма в Крымском федеральном округе.

Государственные меры в вопросе развития туризма в Крымском федеральном округе должны быть направлены на решение следующих задач:

- приведение правового статуса субъектов туриндустрии в соответствие российскому законодательству;
- развитие туристско-рекреационного комплекса Республики Крым и города федерального значения Севастополя;
- диверсификация туристического продукта за счет развития общей и специализированной туристско-рекреационной инфраструктуры, комплексного использования туристско-рекреационного потенциала Крымского федерального округа, решение экологических, санитарно-эпидемиологических и социально-экономических проблем развития туристско-рекреационной деятельности;
- продвижение на внутреннем и внешнем туристических рынках на основе информационно-коммуникационных технологий с вовлечением местного населения к созданию и продвижению продукта;
- совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для работы на российском туристском рынке;
- обеспечение достойной оплаты труда работников туризма как результат повышения качества и количества оказываемых ими туристических услуг;
- развитие кадрового потенциала сферы туризма;
- повышение престижности и привлекательности профессий в сфере туризма;
- формирование конкурентной среды в сфере туризма;
- увеличение дохода консолидированного бюджета Республики Крым и города федерального значения Севастополя за счет увеличения объема оказанных услуг в сфере туризма;
- увеличения инвестиционной привлекательности Республики Крым и города федерального значения Севастополя;
- создание благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма.

Очевидно, что достижение эффективности в решении государством целого ряда задач по развитию туристской отрасли Крыма может быть достигнуто только при использовании скоординированной системы управления на разных уровнях власти и бизнеса при привлечении научного сообщества и заинтересованности местного населения с применением методов программно-целевого планирования, проектного подхода, с ориентацией на целевые показатели и конкретного потребителя.

В настоящее время в вопросе развития туристско-рекреационного комплекса Крыма, государством акцент сделан на программно-целевой метод. В августе 2014 года утверждена федерально-целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года»[8]. Туризм определен программой одним из приоритетов социально-экономического развития. «Точками роста» полуострова Крым должны стать обозначенные Программой 11 туристско-рекреационных кластеров (6 – в Республике Крым: 5 – в Севастополе), на которые предусмотрено выделение средств федерального бюджета в размере 39,6 млрд руб. Привлечение внебюджетных источников на реализацию данных мероприятий не предусмотрено.

8 Постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года».

При этом разработка проектов туристско-рекреационных кластеров курортных территорий, например, предусматривается реализуемой программой развития и реформирования рекреационного комплекса Крыма на 2014–2016 годы [9]. Данной программой также определены другие приоритетные направления развития туристской отрасли Республики Крым:

- диверсификация рынков сбыта крымского туристического продукта;
- рекламная и имиджевая политика;
- развитие видов туризма, ориентированных на расширение рамок высокого сезона;
- создание и поддержка крымской туристической сети;
- развитие туристической инфраструктуры;
- поддержка отрасли в обучении персонала и популяризация специальностей туриндустрии.

Кроме того, государственную поддержку мероприятий, направленных на подготовку кадров и продвижение туристского продукта планируется также осуществлять в рамках реализуемой Федеральным агентством по туризму федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» [10].

Высокая конкуренция за российского туриста, сложившаяся на российском и международном туристских рынках, требует от туристской отрасли Крыма предоставления качественного продукта. Государственная поддержка Крыма и Севастополя на федеральном и региональном уровнях в первую очередь должна строиться на системных принципах, а реализуемые меры должны быть оперативными и отвечать самым современным тенденциям.

Представляется, что для достижения эффективного результата в управлении отраслью, имеющей особое значение в социально-экономическом развитии Крымского федерального округа, необходимо принятие нормативно-правовых актов, направленных на развитие туристско-рекреационного комплекса; приведение региональных программ развития туризма на территориях в соответствие реализуемым профильным федеральным программам. В региональных программах по развитию туристской отрасли целесообразно было бы предусмотреть механизмы поддержки деятельности туристско-рекреационных предприятий малого и среднего бизнеса за счет предоставления различных преференций, использования принципов государственно-частного партнерства; процедуру поэтапного внедрения стандартов качества услуг туристско-рекреационных предприятий в соответствии с российскими и международными требованиями; отразить вопросы обеспечения безопасности туризма; интеграции профильного туристского образования республики Крым в общероссийскую образовательную систему путем внедрения инновационных разноуровневых образовательных программ в сфере рекреации и туризма ведущих российских вузов с созданием технологий целевого, включенного и дистанционного обучения.

Таким образом, в настоящее время роль государства в поддержке туристской отрасли Крыма, в которую в последние десятилетия не было существенных инвестиционных вливаний, крайне велика. Без реализации на разных уровнях целевых программ развития туризма, качественного изменения предлагаемых услуг, формирования привлекательного инвестиционного климата, добиться устойчивого развития туризма, а вместе с туризмом и социально-экономического развития, невозможно. При грамотном подходе к развитию индустрии туризма и гостеприимства у Крыма есть все шансы стать курортом не только всероссийского, но и мирового значения.

9 Постановление Государственного Совета Республики Крым от 25 июня 2014 года № 2259-6/14 «О внесении изменений в Программу развития и реформирования рекреационного комплекса Автономной Республики Крым на 2014 – 2016 годы, утвержденную Постановлением Верховной Рады Автономной Республики Крым от 22 января 2014 года № 1573-6/14».

10 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644.

IMPACT OF STATE SUPPORT ON THE DOMESTIC TOURISM MARKET

EKATERINA GUSEVA, Counselor of Department of State Tourist Projects and Safety in Tourism, Federal Agency for Tourism; PhD student of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy for National Economy and Public Administration (101000, Moscow, Myasnitskaya str., 47). E-mail: gusevatourism@yandex.ru

Summary: The article covers the analysis of state-realized measures focused on development of the tourist industry of Russian regions. The Crimean federal district is reviewed as an example; its support at present is one of the priorities in the state policy of the Russian Federation. Taken by the federal level authorities anti-crisis measures for stabilization of the tourism services market that have a major role in the socio-economical development of the Republic of Crimea and Sevastopol city and their integration in the tourist space of Russia are assessed by the author on the basis of the reported statistical data of the executive tourism authorities. Recommendations on state-support measures proposed in the article can be used by the federal and regional authorities for the new programs development or for the efficiency improvement while executing the existing goal-oriented programs of tourism development.

Keywords: tourism, public administration, regional development, program-oriented and goal-oriented approach.