Межотраслевой подход к развитию индустрии отдыха и туризма в Москве

Шпилько С.П.

Шпилько С.П.

Сегодня туризм стал приоритетным направлением развития как крупных столичных мегаполисов, так и малых городов России. И все они неизбежно сталкиваются с серьезными проблемами, о которых идет речь в статье одного из самых авторитетных специалистов в области туризма — Председателя комитета по туризму и гостиничному хозяйству города Москвы, Сергея Павловича Шпилько.

4 октября 2011 г. на заседании Правительства Москвы была утверждена государственная программа «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012—2016 гг.» (далее – «Программа»). Это не первая городская туристская программа. С середины 1990-х гг. столичная политика в сфере туризма строилась попеременно на основе планов и программ, сроки реализации которых варьировались в диапазоне от года до десятилетия.

Первая за этот период городская «Программа развития гостинично-туристского комплекса до 2005 г.» [1] была принята в мае 1996 г. Но уже в августе 2000-го была принята «Программа развития туризма в Москве на период до 2010 г.» [2]. Она, впрочем, тоже не была завершена, поскольку с середины прошлого десятилетия город сменил тактику, перейдя на реализацию краткосрочных туристских программ, точнее «комплексных планов». Начав с годового плана на 2004 год, власти затем перешли на двухлетние (2005—2007 гг., и 2008—2010 гг.) и в 2010-м снова вернулись к годовым планам.

Первоначальная версия «Комплексного плана мероприятий по развитию туризма в городе Москве на 2011 г.» была утверждена Постановлением Правительства Москвы от 5 октября 2010 г. № 881-ПП [3]. Однако после смены руководства города и Комитета по туризму города Москвы план было решено скорректировать. Соответствующее Постановление № 78-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 5 октября 2010 г. № 881-ПП» было принято 22 марта прошлого года [4]. И в этом же году новое Правительство Москвы также сменило подход к планированию социально-экономического развития, перейдя на среднесрочные пятилетние программы, рассчитанные на период до 2016 г.

Помимо горизонтов планирования, новую городскую программу развития индустрии отдыха и туризма отличает ее структура. Все предыдущие планы и программы включали мероприятия по развитию именно туризма. В состав последней Программы вошли семь подпрограмм:

- «Индустрия отдыха и туризма на территориях парков культуры и отдыха, музеев — заповедников и музеев-усадеб»;
- «Индустрия отдыха на озелененных территориях общего пользования»;
- «Развитие объектов отдыха в жилом секторе»;
- «Индустрия отдыха и туризма на спортивных территориях и объектах»;
- «Развитие туризма»;
- «Обеспечение безопасности на водных объектах в зонах отдыха»;
- «Развитие перспективных и новых территорий».

Таким образом, непосредственно развитию туризма посвящена лишь одна из подпрограмм. На долю ее приходится только 3,6% от общей суммы финансирования Программы, которая составляет 120,8 млрд. руб., в том числе всего 1,7% средств, выделяемых на эти цели из городского бюджета (Рис.1).

и т.д. [6]. То есть приоритет в Программе отдан улучшению условий отдыха населения самого города, что не мешает пользоваться создаваемой комфортной рекреационной средой не только москвичам, но и гостям столицы. Эта логика прослеживается в тексте любого из основных разделов Программы.

Рис. 1. Структура государственной программы города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012—2016 годы», включая распределение средств, выделяемых на ее реализацию из городского бюджета [5].

Остальные ассигнования в объеме 116,5 млрд руб., в том числе 114,7 млрд руб. из бюджета города, будут направлены на создание благоприятной городской среды для организации культурного и физически активного отдыха по месту жительства, на озелененных территориях общего пользования, особо охраняемых территориях (ООПТ), спортивных объектах, в парках

Например, подпрограмма «Индустрия отдыха и туризма на территориях парков культуры и отдыха, музеев-заповедников и музеев-усадеб» предусматривает расширение спектра видов услуг, реализуемых на территории парков культуры и отдыха, с 26 до 112. На территориях музеев-усадеб и музеев-заповедников, соответственно, с 19 до 81 вида услуг.

Согласно подпрограмме «Индустрия отдыха и туризма на озелененных территориях общего пользования» площадь территории благоустроенных парков, парковых зон, бульваров и скверов за 2012—2016 гг. должна увеличиться с 460,1 до 1350,2 га, то есть почти втрое.

Или взять, казалось бы, частный аспект — состояние городских водоемов и обеспечение безопасности на воде, который в разгар туристского сезона, особенно в жаркую погоду, становится отнюдь не второстепенным. Москва располагает богатыми водными ресурсами. Общая площадь ее водоемов и рек составляет 3,7 тыс. га. Однако суммарная вместимость имеющихся зон отдыха с купанием не превышает 35 тыс. чел., что меньше потребности в таких зонах в 8,5 раз. При этом за 2003—2010 гг. количество зон отдыха с купанием уменьшилось с 70 до 36. Это приводит к тому, что для пляжного отдыха и москвичами, и приезжими используются места, не предназначенные и не оборудованные для этих целей, со всеми вытекающими отсюда последствиями, в том числе трагическими. Соответствующая подпрограмма предусматривает увеличение охвата комплекса водных объектов в зонах отдыха системой контроля по линии Главного Управления МЧС России по г. Москве до 55%. Сейчас этот показатель составляет 45% по Москве-реке и лишь 3% — по городским озерам и прудам. К 2016 г. планируется оборудовать 10 новых поисково-спасательных станций [6]. И это, несомненно, важно для обеспечения в столице условий летнего отдыха и москвичей, и приезжих, равно как и создание в городе современных пляжной инфраструктуры и сервиса.

Таким образом, слово «туризм» в названии большинства разделов Программы не просто дань ее общему наименованию. Более того, реализация большинства отраслевых городских программ, которые на период 2012—2016 гг. утвердило Правительство Москвы, прямо или косвенно способствует развитию туризма.

Общий их перечень выглядит следующим образом:

1. «Стимулирование экономической активности»;
2. «Развитие индустрии отдыха и туризма»;
3. «Развитие здравоохранения города Москвы»;
4. «Столичное образование»;
5. «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры»;
6. «Жилище»;
7. «Градостроительная политика»,
8. «Культура Москвы»;
9. «Спорт Москвы»;
10. «Имущественно-земельная политика города Москвы»;
11. «Энергосбережение в городе Москве»;
12. «Безопасный город»;
13. «Социальная поддержка жителей города Москвы»;
14. «Развитие транспортной системы»;
15. «Информационный город».

Рассмотрим некоторые примеры взаимосвязи этих программ с задачами развития городского туризма (Таблица 1).

Таблица 1.

Структура государственных программ города Москвы на 2012—2016 гг., включая расходы из городского бюджета на их реализацию [5]

№	Государственная программа	Сумма финансирования (млрд руб.)
1.	Развитие индустрии отдыха и туризма	116,6
2.	Социальная поддержка жителей Москвы	1944,4
3.	Энергосбережение в городе Москве	4,0

4.	Совершенствование государственного управления	14,7
5.	Имущественно-земельная политика города Москвы	48,4
6.	Градостроительная политика	63,6
7.	Развитие транспортной системы	1616,6
8.	Стимулирование экономической активности	98,9
9.	Развитие образования города Москвы	1501,4
10.	Безопасный город	177,5
11.	Столичное здравоохранение	1160,5
12.	Жилище	724,0
13.	Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры	231,7
14.	Информационный город	205,4
15.	Культура Москвы	185,8
16.	Спорт Москвы	181,8

Всего расходы из бюджета г. Москвы на реализацию госпрограмм планируются в объеме 8,275 трлн. руб. Так, городская программа «Культура Москвы» на 2012—2016 гг., на финансирование которой планируется направить 185,8 млрд руб., в области развития музейного дела предусматривает строительство комплексного хранилища столичного музейного фонда, а также формирование не менее чем в 7 городских музеях современных экспозиций с применением инновационных мультимедийных технологий [7]. В рамках этой программы на базе комплекса «Провиантские магазины» после проведения реставрационных работ будет создан новый музейный комплекса «Музей Москвы».

Заслуживает внимания проект «Московская усадьба», предполагающий реставрацию усадебных комплексов «Царицыно», «Останкино», «Кусково» и «Кузьминки». Не менее важен и другой проект — «Детские музейные центры», который предусматривает создание современных детских игровых познавательных пространств в 8 городских музеях.

В свою очередь выполнение подпрограммы «Государственная охрана, сохранение и популяризация объектов культурного наследия», входящей в состав городской программы развития культуры, предусматривает паспортизацию к 2015 г. всех выявленных объектов культурного наследия на территории Москвы, разработку соответствующих градостроительных регламентов, оформление по всем объектам охранных обязательств. При этом доля объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии (не требующих проведения капитального ремонта), к 2016 г. должна возрасти с 18% до 52,5% от общего числа объектов, расположенных на территории города. Все это показывает, что осуществление столь масштабной городской программы культурного строительства чрезвычайно актуально для развития туризма.

Обратимся к другой городской программе — «Развитие транспортной системы» на 2012—2016 гг. [8]. Финансирование ее планируется в объеме 2 273,1 млрд руб., в том числе из городского бюджета — 1 616, 6 млрд руб. Как известно, транспортные проблемы, в особенности, «пробки» на дорогах, серьезно осложняют жизнь не только москвичам, но и гостям столицы. Как в час пик не выбиться из графика движения автобуса, следующего с группой туристов, знают только очень опытные гиды и водители.

Принятая же городская транспортная программа нацелена на комплексное

решение логистических проблем. За пять лет планируется построить 87,9 км линий метрополитена, открыть более 20 новых станций метро, произвести замену без малого 2,4 тыс. вагонов и всех эскалаторов (сейчас столичный метрополитен насчитывает 12 линий и 173 станции, в том числе 57 пересадочных и 14 наземных). Намечено также завершить формирование действующей радиально-кольцевой системы, обеспечить обслуживание метрополитеном периферийных районов города, осуществить разгрузку пересадочных узлов, связать экспресс-линиями метро Москву и Московскую область.

До конца 2016 г. будут построены в общей сложности 474 км новых дорог, 32 транспортно-пересадочных узла, 6 автовокзалов, 1,5 млн машиномест для парковки личного автотранспорта. К 2015 г. предполагается обустроить 312 км выделенных полос для движения общественного транспорта. В настоящий момент прорабатывается вопрос о предоставлении возможности движения по этим полосам туристских автобусов.

Программой предусмотрено приобретение за счет бюджетных средств 5500 автобусов, 1100 троллейбусов, 300 трамвайных вагонов. Еще 5500 ед. средств подвижного состава согласно программе должны быть приобретены за счет негосударственных источников, количество легально работающих автомобилей-такси предполагается довести в городе до 20—25 тыс., а с учетом зарегистрированных в Московской области - до 40—45 тыс. машин. Планируется также запуск скоростного трамвая и новой монорельсовой линии на юго-западе столицы.

В рамках транспортной программы утверждена подпрограмма «Создание единого парковочного пространства», также исключительно важная для обслуживания туристов. Дело в том, что до последнего времени одной из острых проблем организации трансферов и экскурсионного обслуживания оставалось отсутствие организованных в установленном порядке остановок и парковочных стоянок туристских автобусов.

Автобусы все равно останавливались перед объектами показа, в том числе напротив Троицких ворот и Кутафьей башни Кремля, где высаживали туристские группы, а затем вставали на стоянку на набережной Москвы-реки или на Болотной площади, где, кстати, был установлен знак, запрещающий стоянку. Затем, когда экскурсия по Кремлю заканчивалась, водитель по звонку гида подавал автобус на Сапожковую площадь, сажал группу туристов и двигался далее по маршруту. При этом водителей нередко штрафовали за остановку в неположенном месте.

Аналогичная ситуация складывалась в течение двух десятков лет прошедших после распада СССР и у других популярных объектов туристского показа. И только в 2011 г. по поручению мэра Москвы в местах, наиболее посещаемых туристами, были оборудованы первые 9 автобусных остановок и парковочных стоянок на 89 машиномест. Эту работу предполагается продолжить, хотя здесь, как и в случае с движением по выделенным полосам, складывается юридически непростая проблема идентификации туристских автобусов и регламентации использования стоянок и выделенных полос для автобусных перевозок по назначению, то есть действительно с туристскими целями.

Программа также предусматривает повышение роли в транспортном обслуживании москвичей и гостей столицы железнодорожного, водного, воздушного и других видов транспорта. В частности, планируется:

- организовать, помимо высокоскоростной магистрали Москва—Санкт-Петербург, скоростное железнодорожное сообщение между столицей и такими городами, как Нижний Новгород, Смоленск, Брянск, Курск и др.;
- обеспечить беспересадочное скоростное железнодорожное сообщение между столичными аэропортами и сокращение интервалов движения аэроэкспрессов до 15 мин.;
- построить три новых вокзала и технических станций для обслуживания пассажиров поездов дальнего следования;

– наладить пассажирские перевозки на малом кольце Московской железной дороги, которое может стать одновременно популярным экскурсионным маршрутом.

Запланированы модернизация Южного речного порта и реконструкция Северного речного вокзала на Москве-реке, внедрение системы интермодальных пассажирских перевозок и создание речного такси, которое уже существует в Санкт-Петербурге. Пассажиропоток на столичном водном транспорте должен за пять лет возрасти вдвое, достигнув 2,5 млн пассажиров речных судов. В рамках реализации программы планируется разместить как минимум по одной вертолетной площадке в каждом административном районе города, обустроить 72,8 км совмещенных и обособленных велодорожек, 17 тыс. велопарковочных мест.

Расширится география пешеходных зон. Сегодня в городе их немного, — на Арбате, Кузнецком мосту, в Камергерском, Столешниковом, Лаврушенском, Клементьевском и Ипатьевском переулках, но все они пользуются неизменной популярностью как у горожан, так и у туристов. Предложений по поводу мест создания новых пешеходных зон, в частности, в центральных районах города, поступает немало. В том числе обсуждается вопрос о создании многокилометровой пешеходной зоны, начинающейся напротив Кремля на ул. Балчуг и пролегающей по набережным Москвы-реки до Воробьевых гор и Лужников [9].

Отдельной темой, не вошедшей в программу «Развитие транспортной системы», является уже начавшееся расширение столичных аэропортов. Сегодня не многие мегаполисы располагают сразу тремя международными аэропортами, что позволяет рассчитывать на дальнейшее динамичное развитие московского авиатранспортного узла, особенно после вступления России в ВТО. Однако перспективы эти реалистичны лишь при условии расширения и реконструкции столичных аэропортов, в том числе увеличения числа терминалов и взлетных полос. Сейчас в каждом аэропорту по две взлетных полосы и в среднесрочной перспективе планируется строительство еще по одной. Тогда как в аэропортах большинства развитых туристских мегаполисов насчитывается от четырех до семи взлетных полос.

В этой связи напрашивается вопрос: реалистичны ли столь грандиозные планы развития столичной транспортной системы в условиях надвигающейся очередной волны мирового экономического кризиса?

Однозначно ответить на него сложно, но сегодня главное — предотвратить нарастающий транспортный коллапс на дорогах города, в том числе на выездах и въездах в столицу. Хотя, справедливости ради, надо сказать, что по данным портала «MSN Cars» на середину 2011 г. в рейтинге крупных городов по актуальности проблемы дорожных пробок Москва оказалась лишь на восьмом месте, пропустив вперед Сан-Паулу, Пекин, Брюссель, Париж, Варшаву, Мехико и Лос-Анджелес. А сразу следом за Москвой в этом рейтинге оказался Лондон, за ним Нью-Дели и далее Нью-Йорк [10].

При этом ни один из упомянутых городов не отказался от конкурентной борьбы за въездные турпотоки с другими мегаполисами. А у нас, к сожалению, не только в прессе и блогосфере, но и в коридорах власти нередко звучат сомнения относительно целесообразности увеличения въездных турпотоков в столицу, которая, мол, и так задыхается в дорожных пробках. Иначе как «страусиной» такую точку зрения не назовешь. Хотя бы потому, что отказ от развития такой экспортно-ориентированной отрасли городского хозяйства, как туризм, не может быть альтернативой развитию транспортной системы. Не говоря уже о том, что отказ от развития въездного туризма не решает проблемы трудовой миграции, в том числе нелегальной, которая создает большую нагрузку на городскую инфраструктуру, нежели туристские прибытия.

Не секрет, что на долю приезжих из стран СНГ, среди которых туристов пока раз-два и обчелся, а трудовых мигрантов «пруд пруди», приходится около

половины всех международных прибытий в московские аэропорты. Так что, говоря о миграционных потоках и нагрузке на городские транспортные магистрали, не стоит перекладывать ответственность с «больной головы на здоровую», то есть смещать акценты с миграционной политики на организацию туристской деятельности.

В этой связи целесообразно учитывать и то обстоятельство, что в отличие от Санкт-Петербурга, лидирующего на российском рынке экскурсионных туров, Москва сегодня занимает ведущее место в сегменте делового туризма. Приезжающие с деловыми целями в столицу составляют 48,9% из 4,1 млн наших соотечественников и иностранцев, размещавшихся, по данным Росстата, в московских гостиницах в 2010 г. Для сравнения доля тех, кто указал в качестве цели отдых и развлечения, составила 28,1% от общей численности размещавшихся в столичных отелях.

Пики въездного потока в город и, соответственно, загрузка отелей приходятся на осенне-весенний период, когда деловая активность достигает своего максимума и в городе проходят многочисленные выставки. В летний период, на новогодний высокий туристский сезон, в выходные и праздничные дни интенсивность транспортного движения в городе значительно снижается. Причем не столько по причине сокращения числа туристских прибытий, сколько в связи с тем, что сами москвичи стремятся выехать на отдых в другие регионы страны и за рубеж.

В общем, пока не удастся значительно увеличить число прибытий в город с культурно-познавательными целями, сетования на то, что рост турпотоков мешает решению транспортных проблем столицы, остаются беспочвенными. А с точки зрения перспектив, развитие транспортной системы Москвы, как и в любого другого города, должно происходить с учетом роста миграционных и в том числе туристских потоков.

Еще одним препятствием на пути обеспечения полноценного туристского сервиса является дефицит в городе общественных туалетов, в том числе на туристских маршрутах. Уровень обеспеченности населения общественными туалетами в Москве в 13 раз ниже, чем в Пекине, в 22 раза меньше, чем в Лондоне и в 39 раз ниже по сравнению с соответствующим показателем в Берлине. Поэтому в рамках городской программы «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры» принята специальная подпрограмма — «Развитие сети общественных туалетов в городе Москве». На ее финансирование из бюджета выделяется 6,6 млрд. руб. [11].

Чтобы достичь соответствующих показателей обеспеченности ведущих мировых столиц, в Москве в дополнение к уже существующим 262 стационарным и 270 передвижным пластиковым кабинам планируется разместить 873 передвижных туалетных модуля. При этом доля туалетов, доступных для маломобильных групп граждан, возрастет с 4,0% до одной трети от их общего числа.

Другой раздел программы «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры» посвящен созданию единой светоцветовой среды и праздничному оформлению города – теме, для туризма также немаловажной. Даже с нынешней подсветкой фасадов зданий и памятников Москва в темное время суток стала намного привлекательней. Большим спросом стали пользоваться экскурсии по ночной столице.

Судя по упомянутой подпрограмме, реализация ее действительно будет способствовать «улучшению эстетического облика города, обеспечению единого подхода в наружном, архитектурно-художественном и праздничном освещении» [11]. Не говоря уже о таких проектах, как «Фестиваль света», впервые состоявшийся в Москве в октябре 2011 г. Ежегодно такие фестивали проходят во многих европейских городах, в том числе в Санкт-Петербурге. А посмотреть знаменитый фестиваль света в Лионе приезжает около 4,0 млн туристов из других районов Франции и из-за рубежа [12].

Анализ взаимосвязи различных отраслевых городских программ с программой

развития индустрии отдыха и туризма можно продолжить. Хотя приведенных примеров достаточно, чтобы понять, насколько перспективы их реализации определяют судьбу столичной индустрии гостеприимства. Остановимся лишь еще на одной программе, которую в связи с развитием туризма никак нельзя обойти.

Речь идет о Государственной программе города Москвы на 2012-2016 гг. «Жилище», в состав которой входит подпрограмма «Развитие гостиничной отрасли города Москвы. Увеличение количества мест для временного проживания».

Данной подпрограммой предусматривается строительство за пять лет 177 гостиниц на 51 тыс. мест, в том числе:

2012 год – 7866 мест из них: 5* — 786, 4* — 1495, 2* и 3* — 5585;

2013 год — 8620 мест из них: 5* — 862, 4* — 1638, 2* и 3* — 6120;

2014 год — 9100 мест из них: 5* — 910, 4* — 1729, 2* и 3* — 6461;

2015 год — 11780 мест из них: 5* — 1178, 4* — 2238, 2* и 3* — 8364;

2016 год — 14000 мест из них: 5* — 1400, 4* — 2660, 2* и 3* — 9940 [13].

Иными словами, речь идет о вводе в эксплуатацию около 25 тыс. гостиничных номеров. Это, несомненно, значительно увеличит туристские возможности Москвы, особенно учитывая тот факт, что по данным Росстата в Москве по состоянию на 2010 г. функционировали 215 гостиниц и аналогичных средств размещения, насчитывающих в общей сложности 37,5 тыс. номеров на 71,8 тыс. мест.

Вместе с тем фактическое положение дел с коллективными средствами размещения (КСР) существенно отличается от картины, представляемой официальной статистикой. Так, по данным Москомстройинвеста на 01.01.2011 года в г. Москве работали 290 гостиниц на 92 тыс. мест. «Из них — 75 мини-гостиниц вместимостью около 20 тыс. мест, размещенных во встроенных и пристроенных помещениях и на территориях многофункциональных центров и не учтенных на сегодняшний день Мосгорстатом» [14].

По оценкам Комитета по туризму и гостиничному хозяйству города Москвы, расхождения между данными официальной статистики и фактическим наличием КСР еще больше. Проведенное Комитетом весной 2011 г. обследование выявило наличие в городе 359 гостиниц и аналогичных средств размещения суммарной емкостью 42,4 тыс. номеров или 81,9 тыс. мест (включая мини-отели и хостелы).

Тем не менее, плановые ориентиры, заложенные в подпрограмме «Развитие туризма», скромнее, но реалистичней, нежели в гостиничной подпрограмме городской программы «Жилище». Согласно первой в 2016 г. емкость городского гостиничного фонда предполагается довести до 51,7 тыс. номеров. Иными словами, речь идет о его увеличении более чем на треть, если руководствоваться показателями официальной статистики, и на четверть, согласно предварительным результатам обследования рынка специалистами городского Комитета по туризму и гостиничному хозяйству.

Речь, таким образом, идет о вводе около 2 тыс. номеров в год, тогда как в предшествующее десятилетие этот показатель в среднем составлял около 1 тысячи. Правда, в данном случае имеются в виду обычные гостиничные номера, а не апартаменты в апарт-отелях и не квартиры в доходных домах, которые в свои суммарные показатели включает Москомстройинвест. Но даже умеренный сценарий реалистичен лишь при условии резкого повышения привлекательности столичного гостиничного сектора для инвесторов. А это, в свою очередь, предполагает, как минимум, широкий выбор площадок для нового строительства гостиниц и зданий, которые могли быть превращены в КСР путем реконструкции.

В ряду других первоочередных инвестиционных проблем можно отметить долгие сроки оформления разрешительной документации на проектирование и строительство, высокую стоимость подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения, а также высокие процентные ставки по кредитам и т.д.

В этом отношении было бы полезно актуализировать постановление Правительства Москвы от 18.07.2006 г. №516-ПП «О неотложных мерах по стимулированию развития гостиничного хозяйства города Москвы» в части:

- возмещения инвесторам затрат, связанных с пользованием заемными финансовыми ресурсами, в размере 2/3 от учетной ставки рефинансирования;
- освобождения инвесторов от оплаты долевого участия в строительстве питающих центров, головных сооружений, сетей, коммуникаций и объектов инженерного обеспечения;
- осуществления расчета стоимости платы за право на заключение договора аренды земельного участка для строительства и реконструкции гостиниц с применением коэффициента корректировки стоимости (0,5) ко всей площади здания (наземной и подземной);
- снятия обременений при подготовке строительных площадок к возведению гостиниц за счет Правительства города Москвы в размере, не превышающем стоимости права аренды земельного участка и др. [13].

И, наконец, важнейшим условием повышения инвестиционной привлекательности гостиничного хозяйства является увеличение его доходности, опережающее рост спроса на услуги размещения по сравнению с их предложением. Хотя, конечно, решение большинства упомянутых выше проблем эффективности капитальных вложений в гостиничное строительство актуально сегодня для развития всего градостроительного комплекса. И на решение этих проблем в значительной степени нацелены городские программы, как в части развития строительной отрасли, так и стимулирования экономической активности в целом.

Сейчас идет напряженная работа над новой отраслевой схемой размещения гостиниц, которая призвана актуализировать перечень площадок под возведение гостиничных объектов, содержащийся в Генеральной схеме размещения гостиниц в городе Москве, утвержденной Постановлением Правительства Москвы от 14 апреля 2009г. №305-ПП.

Новая схема формируется по заказу Москомархитектуры и согласовывается Департаментом градостроительной политики, Мосстройинвестом и Комитетом по туризму и гостиничному хозяйству города Москвы. При этом задача последнего – своевременно представить разработчикам схемы данные о потребности города в гостиничном номерном фонде, его оптимальной структуре, географии размещения на территории города. Аналогичная задача возникает и при разработке других отраслевых схем размещения городской инфраструктуры, будь то схема создания единого парковочного пространства, схема размещения тех же общественных туалетов, или схема размещения туристско-рекреационных зон (ТРЗ).

Причем в самой программе «Жилище» расходование средств государственного бюджета на реализацию подпрограммы «Развитие гостиничной отрасли города Москвы. Увеличение количества мест для временного проживания» не предусмотрено. Как следует из текста подпрограммы, все 177 гостиниц должны быть построены за счет средств из внебюджетных источников в сумме около 77,3 млрд руб. Но на разработку отраслевых схем размещения городских объектов недвижимости, в том числе гостиниц, ТРЗ и др., средства из городского бюджета выделяются по линии Москомархитектуры.

Что касается же городской подпрограммы «Развитие туризма», то она в отличие от большинства других отраслевых подпрограмм и программ не носит капиталоемкий характер. Расходы в ней предусматриваются на поддержку и развитие таких элементов туристской инфраструктуры, как туристско-информационные центры, городские туристские портал и call-центр, системы указателей к объектам показа и т.д. То есть, на обеспечение условий, привычных для туристов в других экономически развитых мегаполисах, но не на возведение гостиниц и других капитальных построек.

Собственно, работа по созданию комфортной среды для туристов началась еще в рамках реализации Комплексного плана на 2011 г. В городе на отдельно стоящих конструкциях были установлены двуязычные карты и указатели к объектам экскурсионного показа, открыт круглосуточный туристский call-центр. В начале 2012 г. заработал городской туристский портал. Однако это лишь начало большой и сложной работы, включающей и проекты, реализуемые преимущественно за счет частных инвестиций, к которым можно отнести создание и обеспечение функционирования регулярного маршрута городского автобусного Сити-тура, введение в оборот «Карты гостя», использование аудиогидов и др.

К числу основных направлений реализации подпрограммы можно отнести совершенствование нормативно-правовой базы развития туризма и гостиничного хозяйства, содействие в формировании, продвижении и реализации городского туристского продукта, в том числе создание новых событийных поводов для посещения города туристами. Для этого меняется формат празднования широкой Масленицы, с 2011 г. проводятся фестиваль исторических реконструкций «Времена и эпохи», городской фестиваль света и другие массовые зрелищные мероприятия.

Важной задачей реализации подпрограммы является также повышение качества туристского обслуживания. С этой целью заново запущен процесс классификации гостиниц, готовится реформирование системы аттестации и аккредитации экскурсоводов и гидов-переводчиков. Начата работа по совершенствованию системы подготовки и переподготовки кадров для сферы туризма и гостиничного хозяйства, которая нацелена на повышение качества туристского образования в соответствии с требованиями работодателей.

В качестве основных целей подпрограммы «Развитие туризма» можно выделить: более полное удовлетворение потребностей российских и иностранных граждан в посещении Москвы с туристскими целями, повышение конкурентоспособности московского туристско-гостиничного комплекса и увеличение вклада столичной туриндустрии в социально-экономическое развитие города.

В качестве структурных приоритетов подпрограмма предусматривает развитие въездного туризма из зарубежных стран; внутреннего туризма в части въезда в Москву туристов из российских регионов, а также экскурсионного обслуживания москвичей. Соответственно, приоритетными видами туризма были выделены:

- культурно-познавательный туризм и экскурсионное обслуживание;
- бизнес-туризм, включая поездки с целью проведения деловых встреч; участия в выставках, конгрессных мероприятиях и инсентив-турах;
- событийный туризм;
- речные круизы;
- социальный туризм.

Что же касается выездного туризма, то здесь у столичных властей, помимо организации загородного отдыха и санаторно-курортного лечения детей, ветеранов и инвалидов, можно выделить два приоритета. Во-первых, защита потребительских прав и интересов выезжающих в туристские поездки москвичей и, во-вторых, продвижение на рынке туристских программ и маршрутов, связывающих пребывание в Москве с посещением других городов и регионов Российской Федерации.

Какие выводы подсказывает опыт работы над государственной программой города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма»?

Во-первых, для повышения эффективности программ развития туризма и на региональном, и на федеральном уровнях надо, наконец, всерьез заняться туристской статистикой. В особенности — статистикой туристских потоков, финансов, туристской инфраструктуры, труда и занятости в сфере туризма.

Хотя понятно, что проблемы полноты и достоверности туристской статистики порождены, во многом, несовершенством всей отечественной системы статистического учета и отчетности. Если бы должным образом был налажен миграционный

учет и статистика пассажиропотоков, не было бы проблем с оценкой количества туристских прибытий в столицу из других регионов страны. Не игнорировали бы участники рынка необходимость постановки на статистический учет, если бы штраф за уклонение от этой обязанности не составлял всего несколько тысяч рублей.

Во-вторых, нельзя отказываться от среднесрочного и долгосрочного отраслевого планирования, как минимум, на индикативном уровне. Но нельзя и в спешке верстать пяти- и десятилетние программы. Как свидетельствует участь предшествующих городских туристских программ, лучше лишний год-другой проработать в режиме текущего планирования, но дать возможность провести необходимые исследования, разработать и утвердить стратегию или концепцию развития туризма, дать программе всеобъемлющее научное обоснование, чем, не выполнив одну программу, браться за разработку другой — такой же скороспелой.

Другое дело — необходимость корректировки программы в процессе ее реализации. Сколь бы совершенной программа ни была, она все равно потребует своей актуализации в связи с, выражаясь языком юриспруденции, «вновь открывшимися обстоятельствами», будь то уточнение статистических данных, новые вводные относительно государственной структурной политики или появление новых технологий. Рынок, как известно, и в том числе туристский, как система экономических отношений представляет собой живой организм. И регулирующее воздействие на него требует применения гибких инструментов, развивающихся вместе с самим объектом управления. Так что за работу по актуализации программы надо браться на следующий день после ее утверждения, что не свидетельствует о низком качестве подготовки самого программного документа.

В-третьих, важнейшей частью разработки и реализации туристских программ является взаимодействие с другими отраслевыми органами власти. Собственно, задача данной статьи и заключается в том, чтобы показать, как в системе городских отраслевых программ отражается экономическая природа индустрии туризма как межотраслевого хозяйственного комплекса. И от того, насколько соответствующие межотраслевые связи будут отработаны в ходе подготовки программы, в огромной степени зависит успех ее реализации.

Не будем забывать, что решение большей части проблем туристской индустрии лежит в сфере ответственности отнюдь не органов управления туризмом, а смежных и более крупных министерств и ведомств. И смысл существования органов управления туризмом, помимо содействия расширению продуктовой линейки и продвижению страны, региона или города как туристской дестинации, как раз и заключается в межведомственной координации усилий, направленных на комплексное развитие въездного и внутреннего туризма.

И, в-четвертых, другой, не менее важной стороной этой координационной работы является взаимодействие с непосредственными участниками туристского рынка – турфирмами, гостиницами, транспортными компаниями и их предпринимательскими объединениями. Только в этом случае государственную туристскую программу удастся наполнить реальным содержанием, а не чиновными выдумками и теоретической риторикой.

Только четкая координация действий, направленных на формирование и продвижение регионального туристского продукта и региона как туристской дестинации обеспечит возможность привлечения необходимых внебюджетных средств на реализацию программы. Но для того, чтобы от такого взаимодействия был получен максимальный синергетический эффект, должны быть внесены существенные изменения в действующее законодательство, особенно в развитие механизмов государственно-частного партнерства и размещение госзаказа. В противном случае разрабатываемые сегодня государственные программы развития туризма, являясь руководством к действию, всегда будут давать немало поводов для работы над ошибками.

Литература

1. http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=MLAW;n=3371 (дата обращения: 18.01.2012 г.).
2. http://www.kapitan.ru/infoprof/zakoni/program.htm (дата обращения: 17.01.2012 г.)
3. http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_172221(дата обращения: 17.01.2012 г.).
4. http://www.mos.ru/documents/document.php?id_4=126601 (дата обращения: 18.01.2012 г.).
5. http://budget.mos.ru (дата обращения: 14.01.2012 г.).
6. http://s.mos.ru/common/upload/Razvitie_industrii_otdykha_i_turizma[1].pdf (дата обращения: 18.01.2012 г.).
7. http://www.mosdepkultura.ru/programms/prog_kult_moscow/5033/ (дата обращения: 18.01.2012 г.).
8. http://s.mos.ru/common/upload/transport_gos_programma_depr_i_df1.pdf (дата обращения: 18.01.2012 г.).
9. http://ria.ru/moscow/20111117/490934400.html (дата обращения: 18.01.2012 г.).
10. http://rating.rbc.ru/article.shtml?2011/06/17/33325789 (дата обращения: 18.01.2012 г.).
11. http://www.mos.ru/search/?source_id_9=3&+=+&doc_num_9=&q_9=&doc_date_from_9=&doc_date_to_9=&document_type_id_9=17&sortby_9=date&source_id_9=3 (дата обращения: 18.01.2012 г.).
12. http://www.kulturologia.ru/blogs/101209/11791/ (дата обращения: 18.01.2012 г.).
13. http://mos.ru/documents/index.php?id_4=127271 (дата обращения 18.01.2012 г.).
14. http://www.apartment.ru/Article/48779991.html (дата обращения: дата обращения 18.01.2012 г.).