

Развитие системы государственного регулирования доступности туризма

Михалев И.В.

В статье приведены авторские предложения по системе государственного регулирования доступности туризма для определенных категорий населения. Автором предлагается программа мероприятий по повышению доступности туризма для населения.

Ключевые слова: доступный туризм, социальный туризм, государственное регулирование.

This article contains author's proposals on state regulation system related to tourism accessibility for definite categories of population. The author proposes event program aimed to tourism accessibility promotion for population.

Keywords: accessible tourism, social tourism, state regulation

Проанализировав события последнего десятилетия, можно сделать вывод, что после распада СССР активно развивается преимущественно выездной туризм. Национальное туристское предложение, существовавшее в советский период, постепенно разрушается, а новое — еще не сформировано. В итоге доход от туризма в федеральном бюджете далек от потенциальной величины, значительная часть средств вывозится российскими туристами за рубеж [1]. В такой ситуации необходимо развивать внутренний туризм, восстанавливать туристскую инфраструктуру России. Исторически в России существовал социальный туризм, который был основой для массово-

го внутреннего туризма, и, несмотря на его практическое исчезновение и трансформацию в коммерческий, он оставил свой отпечаток. Тем не менее, в настоящее время, несмотря на сохранение отдельных элементов социального туризма, доступность туризма для определенных категорий граждан, прежде всего, для многодетных семей, детей, молодежи, а также иных категорий населения ограничена.

По нашему мнению, регулирование доступности туризма призвано достичь следующие цели:

- обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий;
- использование социального туризма как эффективного средства физического и нравственного воспитания несовершеннолетних;
- создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование, оздоровление туристов;
- развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан в социальном туризме;
- создание новых рабочих мест;
- увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации за счет развития смежных отраслей;
- сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного, культурного и исторического наследия;
- создание условий для поддержания

благоприятных экологических условий территорий, на которых ведется туристская деятельность.

Очевидно, что на региональном уровне целесообразна разработка собственных, уникальных туристических продуктов в области доступного туризма для различных категорий населения, отвечающих потребностям и возможностям региона, основным тенденциям развития туризма, с одной стороны, и потребностям и возможностям различных категорий населения, с другой. Важным условием для развития туризма для различных категорий населения должно стать создание и продвижение благоприятного образа регионов, как регионов благоприятных для туризма, комфортной среды для туристов. Тем самым, роль органов государственного управления в развитии туристских услуг для различных категорий населения должна состоять в следующем:

- обеспечивать развитие данного вида туризма с учетом сохранения природного ландшафта и биоразнообразия, долгосрочных интересов местного населения регионов России;
- содействовать туристской деятельности в части социального туризма и создавать благоприятные условия для ее развития;
- создавать условия для возрождения традиций, культуры проживания и рационального природопользования в регионах России;
- стимулировать разработку и внедрение энерго- и природосберегающих технологий в туристском сервисе и гостиничном хозяйстве, особенно тех, что занимаются социальным и доступным туризмом;
- содействовать различным формам сотрудничества с соседними областями и регионами в развитии социального туризма;
- поддерживать и защищать права и ин-

тересы производителей туристского продукта для детей, студентов и лиц пожилого возраста;

- формировать представление о регионах России, как благоприятных для социального и доступного туризма, и содействовать продвижению данного вида туристического продукта;
- разрабатывать эффективный экономический механизм, способствующий развитию социального и доступного туризма, стимулирующий увеличение туристских потоков и привлекающий инвестиции в этот вид туризма;
- обеспечивать равные условия для осуществления туристской деятельности физическими, юридическими лицами и общественными объединениями, способствовать развитию конкуренции;
- создавать нормативно-правовую базу в сфере туризма в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- содействовать развитию межрегионального и международного сотрудничества в сфере социального туризма для различных категорий населения;
- сотрудничать с управленческими и территориальными структурами, находящимися в федеральном подчинении по вопросам развития социального туризма для различных категорий населения;
- защищать законные интересы и права местных производителей туристских услуг, защищать местные рынки от недобросовестной конкуренции и экспансии.

Реализация указанных мероприятий позволит создать современный конкурентоспособный туристский продукт социальной направленности, улучшить материальную базу этого вида туризма, что обеспечит с одной стороны, широкие возможности для удовлетворения по-

требностей населения регионов России в туристских услугах в части социального туризма для различных категорий населения, а с другой стороны, вклад в развитие экономики регионов, в том числе за счет налоговых поступлений в бюджет, притока денежных средств, увеличение количества рабочих мест, сохранение и рациональное использование природно-рекреационного и культурно-исторического потенциала регионов. В таблице 1 представлена предлагаемая Программа мероприятий по совершенствованию государственного регулирования доступности туризма в РФ.

Наряду с существующими государственными структурами, которые занимаются регулированием социального туризма, предлагается создание следующих структур в системе управления туризмом в РФ или вовлечение уже существующих:

1) Департамент социального туризма. В РФ не созданы организационные предпосылки для развития социального туризма, несмотря на огромную потребность и приоритетность его развития.

Проведенный анализ показывает необходимость создания такого подразделения в Министерстве культуры. Создание Департамента социального (доступного) туризма в РФ позволит проводить более целенаправленное и скоординированное государственное регулирование, что позволит сделать массовым и достойным отдых основной части населения. Деятельность нового отдела будет способствовать развитию внутреннего туризма, туризма социально незащищенных категорий граждан, семейного, детского, молодежного туризма, а также развитию туристской инфраструктуры, обновлению материально-технической базы национальных предприятий.

2) Наблюдательный Совет по туризму. Проводя анализ организационных структур государственного управления во Франции, можно отметить, что особое внимание уделяется проведению научных

исследований в области туризма, в том числе маркетинговых и статистических, прогнозам, изучению экономических факторов развития, обсуждению дальнейшего развития туризма. Каждое подразделение выступает с правом «совещательного голоса» и вносит свои предложения по видению дальнейшей стратегии развития по данной отрасли на долгосрочный период по различным направлениям. На основе проведенной работы создаются концепции, программы и проекты развития туризма. На рис. 1 представлена система регулирования доступности туризма в РФ.

Также большое внимание уделяется разработке законопроектов и контролю за их исполнением. Такая скоординированная политика приводит к благоприятному развитию туризма на местном, региональном, федеральном и международном уровнях. Исходя из позитивного зарубежного опыта целесообразно создать Наблюдательный совет по туризму в РФ, который бы отвечал за предпроектные исследования в области туризма, его экономических факторов, стратегии развития, реализацию документов нормативно-правовой базы и контроль за их исполнением и соблюдением.

3) Совет по координации деятельности в области туризма, в т. ч. Межведомственная Комиссия по координации деятельности в области социального туризма. Поскольку в компетенцию многих Министерств и ведомств входят различные вопросы, связанные с туризмом, необходимо создать Координационный Совет при федеральном органе исполнительной власти (в структуре Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ), координирующий деятельность Министерств, региональных органов управления туризмом в субъектах РФ во взаимосвязи с общественными организациями, ассоциациями и союзами. В структуре Совета по координации деятельности в области туризма

Таблица 1

Программа мероприятий по совершенствованию государственного регулирования доступности туризма в РФ

Основные направления	Мероприятие	Источник финансирования
1. Правовая деятельность	1.1. Разработка концепции, программы и закона «О социальном туризме»; 1.2. Принятие закона «Об отпусках чеках»; 1.3. Разработка и принятие государственного минимального социального стандарта на предоставление отдельных видов услуг в сфере туризма для различных категорий населения; 1.4. Разработка и принятие закона и положения о системе отпусков чеков; 1.5. Разработка положений о программе дисконтных карт отдыха различных категорий населения.	Госбюджет
2. Налоговое законодательство	2.1. Налоговые льготы предприятиям турбизнеса, осуществляющих свою деятельность в рамках социальных проектов государства; 2.2. Введение налоговых льгот для организаций и налоговых вычетов для граждан по приобретению Разработка предложений по введению налоговых льгот и налоговых вычетов по приобретению отдельных видов услуг в сфере туризма для различных категорий населения.	Госбюджет
3. Система управления	3.1. Создание новых структур в системе управления туризмом в РФ: Департамент социального туризма; Национальный наблюдательный Совет по туризму в РФ; Совет по координации деятельности в области туризма, в т. ч. Межведомственная Комиссия по координации деятельности в области социального туризма; Национальное агентство отпусков чеков; Национальная программа дисконтных карт отдыха детей, студентов и пожилых граждан; 3.2. Вовлечение в систему управления социальным туризмом следующих Министерств наряду с уже существующими: Министерство природных ресурсов; Министерства образования и науки; 3.3. Введение федеральных контрактов между государством и регионами с целью выделения приоритетных направлений государственной политики в регионах.	Госбюджет
4. Социальная политика	4.1. В рамках создания отдела по социальному туризму: помощь социальным категориям граждан; помощь предприятиям.	Из бюджета отпусков чеков
5. Внедрение системы отпусков чеков	5.1. Создание государственного органа «Национальное агентство отпусков чеков»; 5.2. Выделение государственного долгосрочного кредита для внедрения системы; 5.3. Организационно-правовая работа по разъяснению системы и договорам с дирекцией и работниками крупных государственных предприятий, а также с предприятиями санаторно-курортного комплекса; 5.4. Эмиссия чеков (под гарантии государства) и их внедрение на крупных и средних предприятиях; 5.5. Возрождение санаторно-курортных предприятий, принадлежащих государству, профсоюзам и т. д. не через приватизацию, а через найм коммерческих управляющих, ведущих на этих предприятиях курс на социальную направленность, диктуемую государством; 5.6. Использование предприятий санаторно-курортного комплекса, принадлежащих государству, профсоюзам, и т. д.; 5.7. Первый запуск системы отпусков чеков; 5.8. Вовлечение в систему коммерческих предприятий и туристских центров, а также других предприятий турбизнеса (предприятия питания, развлечений, культурных объектов и исторических памятников).	Беспроцентный государственный долгосрочный кредит (на 10–15 лет) (Доходы идут на реализацию социальной политики)
6. Организация отдыха детей и студентов учебными заведениями	6.1. Разработка рекомендаций по организации отдыха для учащихся общеобразовательных учреждений в соответствии с тематикой дисциплин учебного плана и процедур согласования и утверждения программ отдыха; 6.2. Разработка рекомендаций по организации отдыха студентов и учащихся профессионального образования: в соответствии с тематикой дисциплин учебного плана; во внеучебное, в т. ч. каникулярное время; во время пребывания в лагерях труда и отдыха (трудовых лагерях).	Региональные бюджеты Федеральный бюджет Средства организации

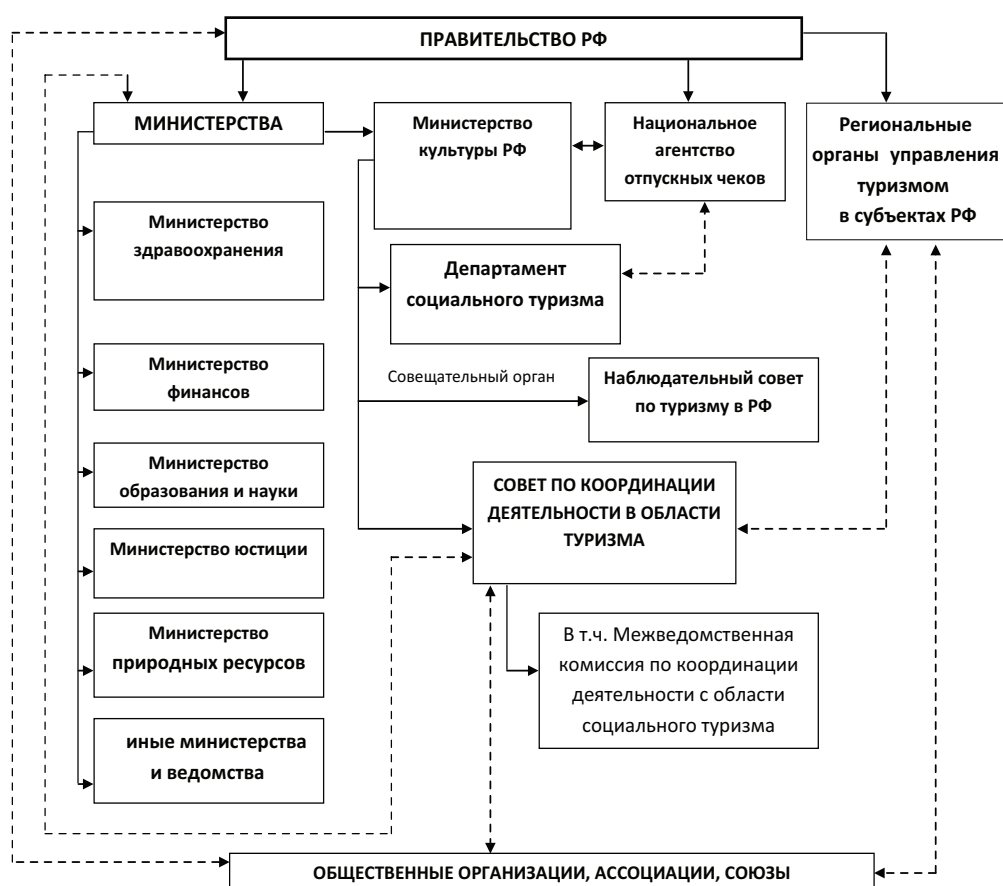


Рисунок 1. Система регулирования доступности туризма в РФ

необходимо создать Межведомственную Комиссию по координации деятельности в области социального туризма. Агентство отпускных чеков — координирует свои действия с Министерством спорта, туризма и молодежной политики РФ, подчиняется Правительству.

4) Согласно международной практике Министерство культуры занимается организацией культурных мероприятий, включающей в себя: формирование и управление потоками туристов и распределение денежных средств от посещения музеев, выпуск каталогов, гидов, литературы в области искусства, осуществление фи-

нансовой и технической помощи различным предприятиям туристской индустрии, проведение выставок, консультирование по вопросам продвижения туристских объектов и способам привлечения туристов, приема посетителей объектов культурного наследия, восстановление и сохранение историко-культурных памятников. Исходя из вышесказанного, Министерству культуры целесообразно осуществлять деятельность по развитию внутреннего экскурсионного и культурного туризма.

5) Министерство природных ресурсов РФ, также является смежным с туризмом, но не принимает участия в реализации

политики в области туризма. Однако такие виды туризма, как экологический и образовательный по праву должны являться неотъемлемыми элементами политики Министерства. Основываясь на схеме участия Министерств в управлении сферой туризма во Франции, можно также добавить следующие направления деятельности: территориальное планирование и благоустройство туристских дестинаций, регулирование потоков туристов, регламентация деятельности региональных природных парков, выполнение миссии защиты природного и культурного наследия.

6) Также целесообразно введение федеральных контрактов между государством и регионами с целью выделения приоритетных направлений государственной политики в регионах в рамках государственной программы. Такие контракты позволят государству реализовывать приоритетные направления развития социального туризма в регионах, а также стимулировать проведение региональных конкурсов на получение государственных субсидий для развития инфраструктуры социального туризма.

Предложенные мероприятия и их реализация создаст правовые предпосылки для увеличения доступности путешествий и других видов туристского отдыха для граждан Российской Федерации, стимулирует ориентацию общественного туристского движения и малого туристского предпринимательства в России на подъем внутреннего туризма. Это позволит туристскому бизнесу, а не сфере бюджетных распределений взять на себя заботы по созданию и продвижению социального туристского продукта, развитию инфраструктуры социального туризма.

Основанием для разработки и внедрения государственного минимального социального стандарта (ГМСС) по доступному туризму является все возрастающая социальная значимость туристских услуг, их роль в обеспечении уровня и качества

жизни. Концепция формирования ГМСС в сфере туризма должна предусматривать наиболее важные и обобщающие социальные показатели:

- 1) категории населения, являющиеся потребителями бесплатных услуг в сфере туризма;
- 2) номенклатуру бесплатных и общедоступных услуг в сфере туризма, нормы и нормативы обеспеченности ими населения;
- 3) нормативы финансовой обеспеченности предоставления услуг в сфере туризма.

Нормативно-правовое регулирование социальной стандартизации в сфере туризма должно найти отражение в федеральном и региональном законодательстве «О социальном туризме», «О государственных минимальных социальных стандартах».

Проанализировав опыты Швейцарии и Франции, которые соответственно 60 и 30 лет практикуют у себя системы отпускных чеков, а также опыт Испании, где широкую поддержку получила программа отдыха для пенсионеров, можно выдвинуть следующие предложения по применению этого опыта в России. В РФ существуют все предпосылки для внедрения системы отпускных чеков, так как существует контингент населения, находящийся по своему положению между малообеспеченным и средним слоями населения. Полностью оплатить семейный отдых они не могут, но имеют возможность его частичной оплаты, поэтому направив социальную политику государства в области туризма на эту категорию граждан, будет возможно реально оказать помощь. Однако не надо забывать о молодежи, инвалидах, людях с низкими доходами и остро нуждающихся в санаторном лечении, пенсионерах и ветеранах. Все эти категории населения должны являться основными объектами социального туризма.

Перспективы введения в России системы отпускных чеков рассматривались многими учеными и практиками. Так, в 2006 году был предложен проект «Программы введения в обращение в России социальных чеков «Отдых», разработанный специалистами холдинга ОАО «Центральный совет по туризму и отдыху». Вопросы проектирования и внедрения системы отпускных чеков стали объектами исследования диссертационных работ, подготовки научных статей и разработок [2,3]. Вместе с тем, ряд объективных предпосылок в 2006 году не позволил внедрить часть из сформулированных предложений в практику. Однако настоящая социально-экономическая ситуация требует определенной переработки этих положений. В связи с этим, считаем целесообразным сформулировать следующие предложения.

Целью предложения по созданию системы отпускных чеков является возрождение отечественного социального туризма и существенное расширение доступа к туризму и отдыху широким слоям населения посредством создания более благоприятных условий для направления личных средств трудящихся и предприятий на цели отдыха и охраны здоровья, предпосылок для взаимовыгодного сочетания интересов производителей и потребителей туристских и других услуг, развития туристской и курортной инфраструктуры в стране на базе более эффективного использования потенциала его отдельных регионов.

Для снижения цен на отдельные услуги в сфере социального туризма и повышения их конкурентоспособности на рынке услуг туризма и гостеприимства предлагается отнести эти услуги к операциям, не подлежащим налогообложению. В этой связи следует внести следующие дополнения в ст. 149 НК РФ «Операции, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения)». *Не под-*

лежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация (а также передача, выполнение, оказание для собственных нужд) на территории Российской Федерации:

- *путевок или курсовок санаторно-курортных, оздоровительных организаций, организаций отдыха и оздоровления детей, в том числе детских оздоровительных лагерей, расположенных на территории Российской Федерации, реализуемых туроператорами или через их агентскую сеть;*
- *услуг размещения нерезидентам, оказываемых в рамках индустрии гостеприимства.*

Также предлагается производить налогообложение экскурсионных услуг для детей и студентов очной формы обучения, реализуемых туристическими экскурсионными бюро, по ставке 10%. Для этого следует внести дополнения в п. 2 ст. 164 НК РФ «Налоговые ставки».

Чтобы не нарушать основные принципы функционирования системы налогообложения в Российской Федерации, льготирование по налогу на прибыль, должно приводить к снижению налоговой базы. Для предприятий туристской индустрии снижение налоговой базы при исчислении налога на прибыль, полученной от реализации услуг внутреннего и социального туризма, будет приводить к уменьшению суммы налога, способствовать увеличению прибыли, остающейся в распоряжении предприятий, а также укреплению их финансового положения. В этой связи в п. 1 ст. 251 НК РФ «Доходы, не учитываемые при определении налоговой базы» необходимо внести следующие дополнения. *При определении налоговой базы не учитываются следующие доходы: от реализации услуг в сфере детского и молодежного туризма.*

Для предприятий, которые рассматриваются как корпоративные потребите-

ли туристских услуг, снижения налоговой базы по налогу на прибыль можно достигнуть за счет расходов, которые уменьшают налоговую базу. Так, ст. 264 НК РФ «Прочие расходы, связанные с производством и (или) реализацией» следует дополнить расходами налогоплательщика: *по приобретению для работников санаторно-курортных путевок или курсовок*. Однако следует заметить, что расходы могут быть включены в налоговую базу по налогу на прибыль, если имеют документальное подтверждение, поэтому приобретаемые путевки или курсовки должны быть оформлены как бланки строгой отчетности.

Возможность снижения налоговой базы по налогу на прибыль может стимулировать работодателей-налогоплательщиков к приобретению для своих работников путевки или курсовки в санаторно-курортные учреждения, что также будет способствовать развитию внутреннего туризма.

Стимулированию потребителей к приобретению туристских путевок на отдых и путешествия в России, будет способствовать установление социального налогового вычета при начислении НДФЛ, предоставляемого при покупке вышеуказанных туров. Для этого в п. 1 ст. 219 НК РФ «Социальные налоговые вычеты» предполагается внести следующие дополнения. *При определении размера налоговой базы налогоплательщик имеет право на получение следующих социальных налоговых вычетов:*

в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за приобретение туристских путевок на отдых и путешествие в России — в размере фактически произведенных расходов по оплате путевок, но не более суммы дохода, полученного в налоговом периоде.

Или в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за услуги по организации туризма и отдыха, предоставленные ему организации туристской

индустрии на территории Российской Федерации, а также в сумме, уплаченной налогоплательщиком за услуги по организации туризма и отдыха, предоставленные организациями туристской индустрии на территории Российской Федерации его супруге (супругу), его родителям и (или) его детям в возрасте до 18 лет.

Указанный социальный налоговый вычет предоставляется при наличии у туристской организации документов, подтверждающих отнесение предоставляемых ими услуг к услугам туризма, а также предоставлении налогоплательщиком документов, подтверждающих его фактические расходы по оплате путевок.

Социальный вычет может быть предоставлен налогоплательщику в налоговом периоде, в котором он представит в налоговый орган или налоговому агенту все документы, подтверждающие произведенные им расходы, или следующем за ним налоговом периоде.

Социальный вычет может быть предоставлен налогоплательщику не более одного раза в течение календарного года.

Учитывая важность туристско-экскурсионного обслуживания школьников, как инновационной образовательной формы, необходимо разработать ряд мероприятий, реализация которых позволит решить проблему очередности при организации школьных экскурсий, ограниченности экскурсионных программ для данного сегмента потребителей, а также позволит создать механизм взаимодействия системы общего образования и сферы туризма на региональном уровне [4,5]. Для устранения проблем и активизации дальнейшей работы по данному направлению, рекомендуется организация «Региональных центров школьного туризма» в структуре Региональных органов управления туризмом в субъектах РФ (Агентства по туризму). Механизм взаимодействия данных центров с общеобразовательными учреждениями должен быть

сформирован в соответствии с региональной политикой по вопросам туристского обслуживания школьников. Региональная политика должна быть утверждена постановлением Правительства региона.

Рекомендуемые мероприятия должны повысить качество туристских услуг, пре-

доставляемых студенчеству, оживить данный сегмент на рынке туристских услуг, стимулировать распространение экскурсий на производство и образовательных туров, как инновационных форм обучения будущих специалистов различных сферах экономики.

Литература:

1. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. [Текст]: [Утв. Распоряжением от 17 ноября 2008 г. N 1663-р]. — Справочная система Консультант Плюс <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=88298>. (Дата обращения: 11.09.2009)
2. Егоров В.Е. Государственно-правовое регулирование организованного туризма (историко-теоретическое правовое исследование): Монография В.Е. Егоров. — Псков: Издательство ООО «ЛОГОС Плюс», 2011
3. Залозная Д.В. Место социального туризма в гуманизации экономического роста. [Текст]: дис.... канд. экон. наук: 08.00.01 Залозная Дина Викторовна. — Владикавказ, 2007
4. Косых А.Н. Развитие системы детского социального туризма. на примере Омской области [Текст]: дис.... канд. экон. наук: 08.00.05 Косых Анна Николаевна. — М., 2006
5. Криворучко В.И. Совершенствование инструментов государственного регулирования туризма УЭК. 2011.-№ 36