

*Євген Пархоменко,
аспірант кафедри управління освітою НАДУ*

Аналіз практики державного регулювання туристичної сфери в Російській Федерації

У статті проаналізовано функції державного управління туристичною сферою Російської Федерації, визначені можливості використання позитивного досвіду державного регулювання туристичної сфери України, а також вироблені пропозиції з удосконалення чинної нормативної бази.

Ключові слова: державне регулювання, туристична сфера, органи державного управління.

The functions of state administration of Russian Federation a tourist sphere are analysed in the article, possibilities of the use of positive experience are certain in government control of tourist sphere of Ukraine, and also suggestions are mined-out from the improvement of existent normative base.

Key words: government control, tourist sphere, organs of state administration.

Постановка проблеми. Процеси інтеграції української туристичної галузі з європейським туристичним ринком та умови організації Чемпіонату Європи з футболу ЄВРО-2012 стали визначальними щодо обміну досвідом з розвиненими туристичними країнами. Найближчим стратегічним партнером з туризму для України є Російська Федерація, яка останніми десятиріччями водночас із Україною долала нелегкий шлях становлення цієї галузі й нині має достатній досвід управління туризмом та позитивні результати після оновлення системи державного регулювання туристичної сфери. Аналіз і впровадження цих новацій є надзвичайно важливим для України.

Як засвідчують результати аналізу нормативно-правової бази туризму в Російській Федерації (РФ) [2-4; 7; 8], теорії і практики її галузевого розвитку [5; 9], останніми роками в Росії почали приділяти значну увагу питанням розвитку туризму. Перспективи розвитку туристичної галузі Росії значною мірою залежать від посилення державного регулювання туризму на загальнонаціональному рівні, яке поєднується із сучасною

стратегією просування регіональних туристичних послуг. Географічне положення Росії як частини європейського, так і азійського континентів є тим чинником, який дає змогу зберігати її туристичну самобутність і привабливість для туристів усього світу. Водночас свої успіхи РФ пов'язує зі змінами ставлення до сфери туризму не лише з боку суспільства, а й самої держави.

Такі зміни у сфері російського туризму узгоджені з міжнародними положеннями, викладеними у Гаазькій декларації з туризму (1989), а також світовим досвідом, згідно з яким туризм може і повинен бути ефективним засобом сприяння соціально-економічному зростанню держави за умови одночасного ухвалення необхідного комплексу заходів для вирішення нагальних термінових і пріоритетних завдань [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління туристичною галуззю, формування національної туристичної індустрії, підвищення економічної ефективності цієї сфери є предметом наукового аналізу ряду сучасних вітчизняних учених. Так, становлення туризму як соціально-економічної сфери досліджується у працях українських науковців В.К.Федорченка, І.М.Минич, В.Г.Герасименка, В.А.Зінченко, М.П.Крачило, О.М.Любавець, О.В.Лугової, С.І.Грибанової та ін.

У Російській Федерації загальні питання державного управління досліджували П.Т.Василенков, О.В.Ткаченко, В.В.Доворниченко, Е.П.Губін, Б.М.Лазарєв, Ю.А.Тіхоміров, В.А.Юсупов і ін.

Теоретичні основи кадрового забезпечення галузі туризму обґрунтовані російськими вченими І.В.Зоріним, Т.І.Власовою, М.А.Жуковою та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. У цих та інших дослідженнях підкреслюється, що попри десятирічний досвід розвитку туристської індустрії в Росії, проблема правового регулювання туристської діяльності нині залишається недостатньо розробленою, а також питання підготовки керівних кадрів до роботи в нових умовах, зокрема щодо обґрунтування необхідних професійних компетенцій, визначення умов

підготовки, механізмів державного управління цими процесами тощо.

Мета публікації полягає у визначенні можливостей використання досвіду державного управління туристичною галуззю Російської Федерації на основі його аналізу.

Вклад основного матеріалу. Особливо важливим періодом у становленні національного туризму, на думку більшості фахівців, є середина минулого десятиріччя, коли було впроваджено низку Указів Президента і Постанов Уряду РФ, відповідно до яких туризм уперше було офіційно введено до сфери політичних інтересів держави. В основоположному Указі Президента РФ йшлося про необхідність "...визнати одним із пріоритетних завдань держави всебічну підтримку розвитку туризму в Російській Федерації" [2].

Згодом це положення знайшло своє відображення у Федеральній цільовій програмі "Розвиток туризму в Російській Федерації" (далі - Програма), яку передбачалося реалізувати в два етапи.

Перший етап (1995-1997 рр.) включав розробку системи програмних заходів, спрямованих на формування нормативно-правової бази розвитку туризму, механізмів державного регулювання, рекламно-інформаційного, кадрового і наукового забезпечення, а також розвиток матеріальної бази у межах реконструкції і завершення будівництва туристичних об'єктів, розташованих у районах з найбільшим туристичним потенціалом. Реалізація першого етапу Програми повинна була стабілізувати внутрішній і в'їзний туризм і стати поштовхом для його поступового зростання.

Другий етап (1998-2005 рр.) передбачав завершення роботи із створення сучасної системи підготовки кадрів для сфери туризму; модернізації існуючої матеріальної бази; розширення мережі туристичної інфраструктури, зокрема завершення будівництва нових об'єктів, засобів розміщення; розгортання широкомасштабної рекламної кампанії із просування вітчизняного продукту на світовому туристичному ринку [3].

Перехід РФ до нових умов економічного розвитку туристичної сфери супроводжувався Федеральним Законом "Про основи туристичної діяльності в Російській Федерації". Цей Закон ознаменував собою нову віху в правовому розвитку галузі, започаткував нормативно-правову систему у сфері туристичних відносин.

Уведення в дію Закону дало можливість ліквідувати "білі плями" в правовому туристичному просторі, оскільки вперше було обгрунтовано принципи державної політики, спрямовані на встановлення правових основ єдиного туристичного ринку в країні, який регулює відносини, що виникають у процесі реалізації права громадян РФ, іноземних громадян та осіб без громадянства на відпочинок, свободу пересування та інших прав під час подорожей, а також визначено порядок раціонального використання туристичних ресурсів РФ. У нормі Закону було заявлено, що туризм є галуззю економіки, якій приділяється одне з першочергових значень, сформульовані цілі й принципи державного регулювання туристичної діяльності [4].

Окремі норми Закону стали нормами прямої дії, які не вимагають для їх виконання ухвалення інших нормативно-правових актів. Отже, Закон "Про основи туристичної діяльності в Російській Федерації" став правовою основою відносин у сфері туризму і створив передумови для розвитку федерального і регіонального туристичного законодавства.

За результатами аналізу практики державного управління туристичною сферою [5; 9] встановлено, що федеральні органи виконавчої влади РФ, які здійснюють державне управління, міжгалузеву і міжрегіональну координацію у сфері туризму, реалізацію державної політики в галузі туризму, постійно міняються. Так, за період з 1991 р. в Росії відбулося щонайменше десять змін федерального органу виконавчої влади, відповідального за розвиток туризму. Зокрема, з 1991 по 2009 р. управлінська структура в цій галузі змінювалася майже щорічно:

квітень 1991 р. - ліквідація Державного Комітету СРСР з іноземного туризму і створення Ради з іноземного туризму при Кабінеті Міністрів СРСР;

березень 1992 р. - ліквідація Ради з іноземного туризму при Кабінеті Міністрів СРСР і створення Міністерства культури і туризму Російської Федерації;

вересень 1992 р. - ліквідація Міністерства культури і туризму Російської Федерації і створення Комітету Російської Федерації по туризму;

січень 1994 р. - ліквідація Комітету Російської Федерації по туризму і створення Комітету Російської Федерації по фізичній культурі і туризму і створення Державного Комітету з фізичної культури і туризму;

травень 1999 р. - перетворення Державного Комітету з фізичної культури і туризму в Російське Агенство по фізичній культурі спорту і туризму, потім в Міністерство РФ по фізичній культурі, спорту і туризму;

травень 2000 р. - ліквідація Міністерства РФ по фізичній культурі, спорту і туризму і створення Державного Комітету Російської Федерації по фізичній культурі, спорту і туризму (ГКФСТ) [5].

Важливо відмітити, що частина функцій ліквідованого органу передавалася Міністерству економічного розвитку і торгівлі, а 1 серпня 2000 р. при ньому був створений Департамент туризму, що діє донині.

Подальші зміни такі:

листопад 2004 р. - створено указом Президента Росії федеральний орган виконавчої влади Російської Федерації - Федеральне агентство з туризму (РОСТУРИЗМ);

травень 2008 р. - створено Постановою Уряду РФ "Міністерство спорту, туризму та молодіжної політики Російської Федерації".

На тлі багаторічних перетворень в управлінні туристичною галуззю РФ та змін у нормативно-правовій базі помітною подією в житті туристичного бізнесу стало ухвалення Урядом РФ 12 липня 2002 р. "Концепції розвитку туризму в Російській Федерації на період до 2005 року", яка спрямована на забезпечення в країні правового організаційного і економічного середовища для формування сучасної туристичної індустрії [6]. У

вищезазначеному документі подається об'єктивна оцінка сучасного стану туризму в РФ, визначено основні чинники, які стримують розвиток в'їзного туризму. Концепція науково обгрунтувала основні завдання розвитку туризму і сформулювала сучасні шляхи їх реалізації для ефективного розвитку туризму. Нині координацію туристичної діяльності у РФ здійснює федеральний орган виконавчої влади у сфері туризму - Міністерство спорту, туризму та молодіжної політики Російської Федерації, у складі якого діє Федеральне Агенство з туризму - Ростуризм.

Одним з основних кроків Міністерства спорту, туризму та молодіжної політики Російської Федерації та Федерального Агенства з туризму у 2008 р. було розроблення "Стратегії розвитку туризму Російської Федерації на період до 2015 року". Під Стратегією розвитку туризму в Російській Федерації (далі - Стратегія) розуміється взаємопов'язана по завданнях, термінах реалізації і ресурсах сукупність цільових програм, окремих проектів та заходів організаційного, правового, економічного і політико-дипломатичного характеру, що забезпечує ефективне розв'язання проблеми динамічного і сталого розвитку туризму в країні. Стратегія є логічним продовженням Концепції розвитку туризму, у якій ураховані сучасні світові тенденції розвитку туризму і сучасний стан розвитку російської туристичної індустрії. Реалізація діючої Стратегії спрямована на державну підтримку туристичної індустрії у вирішенні загальнонаціональних завдань сучасного етапу економічного розвитку Росії, а саме: створення умов для динамічного і стійкого економічного зростання за рахунок високих темпів зростання туристичної індустрії (з урахуванням пов'язаних з нею галузей), що повинна забезпечити свій внесок у додатковий приріст темпів економічного розвитку; підвищення рівня і якості життя населення шляхом збільшення доступності туристичних послуг, зайнятості і доходів громадян РФ; підвищення конкурентоспроможності російської економіки шляхом підвищення привабливості країни як туристичного напрямку; забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку

суб'єктів РФ за рахунок збільшення частки туризму в регіональному валовому продукті [7].

Відповідно до плану реалізації Стратегії розвитку туризму в РФ можна виділити шість основних напрямів: нормативна правова діяльність; розвиток туристичної інфраструктури; просування РФ як туристичного напрямку на міжнародному і внутрішньому ринках; підвищення якості туристичних і супутніх послуг; удосконалення статистики у сфері туризму; розвиток міжнародної співпраці. Аналізуючи цей документ можна зазначити, що крім чітко визначених завдань та основних напрямів реалізації Стратегії, значна увага приділяється питанням інтегрування туристичної сфери як потужного сектору економіки для вирішення загальнонаціональних завдань сталого економічного розвитку РФ. Важливо, що в РФ на законодавчому рівні виділяються основні принципи, напрями, завдання та цілі державного регулювання туристської діяльності.

Основними принципами державного регулювання туризму і туристичної індустрії (далі - державне регулювання туризму) є: захист прав і інтересів громадян, що охороняються законом, зокрема забезпечення їх безпеки під час туристичних подорожей; розвиток туризму і індустрії туризму як пріоритетного напрямку державної соціально-економічної політики РФ; формування уявлення про РФ як про країну, сприятливу для розвитку туризму; забезпечення сталого розвитку туризму на території РФ; узгодженість, а також забезпечення балансу інтересів населення регіонів (територій) Російської Федерації, туристів, що відвідують дані регіони (території) і суб'єктів туристичної індустрії, що направляють туристів; пріоритетна підтримка малого підприємництва в галузі туризму; розвиток конкуренції і недопущення монополізму на туристичному ринку РФ; відкритість і прозорість в розробці, ухваленні і застосуванні заходів державного регулювання туризму; об'єктивність застосування заходів державного регулювання туризму; єдність системи державного регулювання туризму [8].

Згідно із ст. 3 Федерального Закону "Про основи туристичної діяльності в Російській Федерації", "Принципи державного регулювання туристської діяльності" держава

зобов'язується: сприяти туристській діяльності і створювати сприятливі умови для її розвитку; визначати і підтримувати пріоритетні напрями туристичної діяльності; здійснювати підтримку і захист російських туристів, туроператорів, туристичних агентів та їх об'єднань; забезпечувати право громадян на відпочинок, свободу пересування та інші права під час здійснення подорожей; створювати умови для діяльності, спрямованої на виховання, освіту й оздоровлення туристів та ін.

Водночас до важливих завдань і напрямів державного регулювання туризму належать: створення сприятливих умов для раціонального використання вільного часу, доступності туризму для всіх категорій громадян РФ; розвиток туризму і туристичної індустрії РФ шляхом збільшення доходів громадян і держави, створення нових робочих місць, підвищення життєвого рівня населення, що проживає в місцях тимчасового перебування туристів; створення умов для діяльності, спрямованої на виховання, освіту і оздоровлення громадян; формування туристської свідомості громадян РФ гостинність стосовно туристів, що відвідують Російську Федерацію; протидія використанню туризму в цілях експлуатації громадян, особливо неповнолітніх. Таким чином, державне регулювання туристичної діяльності здійснюється шляхом створення нормативних правових актів, спрямованих на вдосконалення відносин у сфері туристичної індустрії, сприяння в просуванні туристичного продукту на внутрішньому і світовому туристичних ринках, захисту прав і інтересів туристів та забезпечення їх безпеки [9].

Висновки. Аналіз досвіду державного регулювання діяльності туристичної галузі у РФ за останні два десятиліття свідчить, що країна пододала нелегкий шлях перетворень: організаційних (зміни федеральних органів виконавчої влади), період розділення та передання повноважень серед новостворених комітетів, які відповідали за розвиток туризму. За вищезгаданий період було створено достатньо потужну і розгалужену систему державного управління туристичною галуззю, розроблено низку Федеральних програм, серед яких можна виділити основні: Федеральна цільова програма "Розвиток туризму у Російській Федерації"; "Концепція розвитку туризму в

Російській Федерації на період до 2005 року"; "Стратегія розвитку Російської Федерації на період до 2015 року".

Важливо відзначити, що система державного управління Російської Федерації відповідає сучасним світовим тенденціям і основний принцип державного регулювання туристичної діяльності полягає в тому, що держава визначає туристичну діяльність однією з пріоритетних галузей економіки РФ та сприяє її розвитку, створюючи необхідні умови для функціонування. Досвід Російської Федерації є надзвичайно важливим для ефективного управління туристичною галуззю України, тому що саме використання та аналіз міжнародного досвіду дасть змогу побудувати в нашій державі потужну та європейську систему державного управління туризмом і вийти на новий рівень співробітництва з міжнародними партнерами, створюючи образ України як надійного учасника всесвітнього руху під назвою "Туризм".

Перспективи подальших досліджень. Будуть розглядатися питання, пов'язані з освітою та підготовкою керівних кадрів для туристичної галузі України.

Список використаних джерел

1. Гаазька декларація з туризму 1989 року // Правове регулювання туристичної діяльності в Україні : зб. нормативно-правових актів / за заг. ред. проф. В. К. Федорченка ; Київ. ун-т туризму, економіки і права. - К. : Юрінком Інтер, 2002. - С. 63.

2. О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма : Указ Президента РФ от 25 апр. 1994 г. № 813 // Указы Президента РФ и Постановления Правительства Российской Федерации о туризме. - М. : Бюро информации по туризму ОН-ЛАЙН, 1996. - Вып. 3. - С. 6.

3. *Волошин Н. М.* Правовое регулирование туристской деятельности : учеб. пособие / Н. М. Волошин. - М., 1997. - С. 55-57.

4. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 4 окт. 1996 г. № 132 - Ф 3 //

Туристское законодательство России. - Ч. 1 : Законы Российской Федерации. - М. : Бюро информации по туризму ОН-ЛАЙН, 1997. С. 8.

5. *Дворниченко В. В.* Туризм и право глазами историка / В. В. Дворниченко // *Отель*. - 2001. - № 2. - С. 66-68.

6. *Российская туристская газета*. - 2002. - 12-25 авг. - № 3334. - С. 3.

7. Стратегия развития Российской Федерации на период до 2015. - Режим доступа : culture.natm.ru/tourizm-doc/srtvrfnpd2015g.doc

8. Об основах туристической деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон. - Режим доступа : <http://minstm.gov.ru/documents/89.shtml/xPages/item.1437.html>

9. *Ткаченко О. В.* Гражданско-правовое регулирование туристической деятельности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ткаченко Ольга Викторовна. - Астрахань, 2004. - 168 с.