

ТУРИСТИЧЕСКИЙ ПРОДУКТ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

МЕДВЕДЕВА ЛЮДМИЛА ЛЕОНИДОВНА,
*специалист по учебно-методической работе,
Северо-Кавказская академия государственной службы
e-mail: lusenok87@mail.ru*

Статья посвящена развитию туристической сферы на муниципальном уровне. Внесены предложения, которые могут быть использованы муниципалитетами при разработке программ развития туристической деятельности и создании муниципальных туристических продуктов.

Ключевые слова: туристическая сфера; муниципальное образование; туристический продукт.

The article is devoted to the tourist industry development at the municipal level. Suggestions are submitted, which can be used by municipalities in the programs elaboration for the tourism development and the creation of the municipal tourism products.

Keywords: tourism sector; municipality; tourism product.

Коды классификатора JEL: Q26, R58.

Пути повышения уровня социально-экономического развития муниципальных образований традиционно вызывают неподдельный интерес как теоретиков и практиков в различных сферах деятельности: экономистов, юристов, менеджеров, так и жителей муниципальных образований, ощущающих на себе результаты и эффективность работы в этом направлении. В современных условиях одним из возможных направлений развития внешнеэкономической деятельности муниципальных образований и как следствие улучшения качества жизни можно рассматривать развитие туристической сферы деятельности.

Во многих регионах и отдельных муниципальных образованиях имеются привлекательные туристские объекты, использование потенциала которых может дать толчок развитию услуг коллективных средств размещения, транспорта, связи, торговли, производства сувенирной продукции, общественного питания, сельского хозяйства, строительства, а также выступить катализатором социально-экономического развития муниципальных образований.

С 2008 г. органы местного самоуправления наделены полномочиями в сфере туризма¹, реализация которых должна способствовать развитию муниципального туристического продукта на основе программно-целевого метода путем принятия и разработки комплексных муниципальных программ.

¹ См.: Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Если посмотреть на зарубежный опыт управления туризмом, то, например, в Испании, вопросами туризма ведает государственный секретариат по торговле, туризму и малому бизнесу, подчиненный министерству экономики. Но его полномочия невелики. Такие важные функции, как лицензирование, сертификация услуг, разработка стратегии развития туристской индустрии, являются прерогативой местных властей. В Италии сферу туризма возглавляет департамент по туризму, который входит в состав министерства производственной деятельности. Основные функции департамента сводятся к координации деятельности региональных туристических администраций, разработке нормативно-правовых отраслевых документов национального характера, исследованиям и обработке статистических данных, а также международной деятельности (межправительственные соглашения, взаимоотношения с международными организациями и ЕС). Полномочия же местных туристических администраций также значительно расширены. Они ведают всеми вопросами лицензирования туристской деятельности на своей территории, осуществляют классификацию гостиниц, имеют право продвигать и рекламировать свои регионы внутри страны и за рубежом (рекламные мероприятия, участие в выставках и т.п.)².

Несмотря на то, что жители и бизнес туристических центров получают не более 10–15% денег, потраченных здесь туристами, а в местный бюджет попадают только налоги с них³, органы местного самоуправления прилагают все усилия для развития туристической сферы и создания туристических продуктов.

Если посмотреть на наделение полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации, то ситуация практически идентична.

То есть, в настоящий момент туристические ресурсы во многих муниципальных образованиях есть, законодательная база для создания условий развития туризма и создания собственных туристических продуктов также присутствует; возникает вопрос, почему все это не способствует привлечению инвестиций в муниципалитеты. Привлечению инвестиций и приходу бизнеса в туристическую сферу муниципальных образований мешают административные барьеры. Несмотря на принятие ряда законов, которые должны были помочь в устранении административных барьеров⁴ в достаточной мере эта цель не была достигнута. Деятельность по деbüroкратизации была сосредоточена в основном на следующих видах барьеров: регистрация, лицензирование, государственный контроль и надзор, сертификация и стандартизация.

Между тем это далеко не полный перечень административных барьеров, которые приходится преодолевать предпринимателям. Кроме них, есть налогообложение, разрешения, согласования, аккредитация, паспортизация, арендные отношения, вопросы финансирования и имущественной поддержки предпринимателей (Казаченко и Самойленко 2007; 2008).

Необходимо отметить, что часть муниципалитетов достаточно быстро реагирует на изменения в нормативно-правовой базе. Самостоятельно пытаются строить свое развитие на основе комплексного подхода, участвуют в подготовке комплекс-

² См.: (<http://www.tourvest.ru/articles/article009>).

³ См.: (<http://www.businessstest.ru/NewsAM/NewsAMShow.asp?ID=5136>).

⁴ См.: Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора); Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

ных программных документов различного типа, понимая, что без программно-целевого метода управления невозможно развитие сферы туризма не только на региональном, но и на муниципальном уровне и отраслевые проблемы не решить. В настоящее время, разработанных и принятых муниципальных программ, касающихся туристической деятельности не так уж и мало, только в Ростовской области такие муниципальные образования, как г. Таганрог, г. Ростов-на-Дону, г. Новочеркасск, г. Каменск-Шахтинский, Азовский район, Аксайский район, Белокалитвинский район, Константиновский район, Мясниковский район, Неклиновский район, Семикаракорский район, Усть-Донецкий район, Шолоховский район еще в 2007 г. приняли соответствующие муниципальные программы развития туризма. В настоящее время часть из них, по объективным причинам приостановлена, так как из-за высокой потребности в финансировании не выдержала испытание кризисом 2008 г., другая часть не повысила туристическую привлекательность муниципалитетов, а значит, не принесла практических результатов.

На сегодняшний день за органами местного самоуправления законодательно закреплено право создавать условия для развития туризма. Учитывая реалии отечественной экономики и принимая во внимание опыт зарубежных стран, можно предложить следующие направления развития туристической сферы на муниципальном уровне.

1. Информирование жителей муниципальных образований о возможности разработки бизнес-планов под конкретные виды туристических услуг, которые могут быть предоставлены с учетом имеющихся на территории ресурсов (прогулки на весельных лодках, конноспортивный туризм, спортивная рыбалка и т.д.). Доходы от этих проектов могут не только пополнять муниципальный бюджет, но и способствовать росту занятости. После представления бизнес-планов в районные центры занятости населения граждане могут получить поддержку в их реализации в рамках программ предоставления безработным гражданам субсидий из федерального бюджета на открытие собственного дела⁵.
2. Создание муниципальных туристических продуктов и программ обслуживания, например «Туры выходного дня» по различным направлениям в зависимости от имеющихся ресурсов (отдых возле воды, лес, грибы, рыбалка, охота, сельский туризм, любые направления этнографического туризма и т.д.). В рамках данного направления разработанные проекты программ обслуживания направляются в туристические агентства близлежащих населенных пунктов и размещаются в сети Интернет на специально созданном для этих целей сайте для возможности изучения их привлекательности с точки зрения бизнес-структур и отдельных групп граждан, заинтересованных в такого рода отдыхе. В этом направлении можно прорабатывать также возможность проведения фольклорных праздников, ярмарок, тематических фестивалей и др.
3. Создание туристического регионального сайта, содержащего информацию о муниципальных туристических продуктах. Проведенный анализ информации в сети Интернет показал, что в 47 субъектах Российской Федерации

⁵ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 1089 «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 1011 «О предоставлении в 2010 и 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации».

такие сайты отсутствуют. Потенциальные туристы, планирующие, к примеру, провести свои выходные дни за городом, должны иметь простую возможность доступа к необходимой информации.

Одним из таких сайтов является сайт Ростовской области www.dontourism.ru. Информация, размещаемая на нем, ориентирована на потенциальных туристов и субъектов туристской индустрии. Администрацией проводилась работа по поисковому продвижению портала, в результате которой была проведена оптимизация страниц портала, осуществлена его регистрация в поисковых системах, а также на досках объявлений и форумах (в том числе и зарубежных).

Ссылки на портал www.dontourism.ru размещены более чем в 60 российских и зарубежных тематических интернет-каталогах. Информация на портале «Донской туризм» размещается и обновляется еженедельно. Также еженедельно обновляется информация на официальном сайте Администрации Ростовской области (www.donland.ru) в разделе «Донской край»/«Туризм».

На сайте Администрации области и интерактивном информационном портале «Донской туризм» создан и постоянно обновляется раздел «Инвестиции в туризм», на страницах которого размещена информация об имеющихся инвестиционных площадках области, предназначенных для строительства объектов туристско-рекреационного назначения, а также имеется папка инвестора, содержащая информацию о формах финансовой поддержки⁶.

4. Создание и ведение муниципального сайта, ссылку на который можно разместить на региональном сайте. Повышению привлекательности муниципального сайта и росту его посещаемости могут способствовать фотогалерея, веб-камера (например, наблюдение за главной улицей или площадью в режиме обновления кадра), прогноз погоды, гостевая книга, система поиска по сайту и т.д. Он может служить платформой для деловых контактов, виртуально соединять всех хозяйствующих субъектов для обмена информацией и сотрудничества.
5. Развитие сельского туризма, способствующего сокращению безработицы в российских деревнях, развитию малого предпринимательства, созданию современной инфраструктуры, дорог, транспортного сообщения, повышению престижности проживания в сельской местности. Богатый опыт развития сельского туризма в европейских странах (Австрия, Германия, Ирландия, Испания, Швейцария, Венгрия и др.) показывает его высокую социальную эффективность, и в целом развитие сельского туризма рассматривается как социальная программа для поддержки фермерских и крестьянских хозяйств в свободное от сельскохозяйственных работ время. Так, в настоящее время более 40% фермерских хозяйств в Венгрии задействованы в организации сельского туризма, предоставляя проживание туристам и формируя программы их пребывания. Доля сельских гостиниц по отношению к общему количеству средств размещения в Венгрии составляет 5%. В Австрии, несмотря на незначительную роль сельского туризма по сравнению с горнолыжным, культурно-познавательным или оздоровительным, 10% фермерских хозяйств получают дополнительные доходы благодаря организации туризма в сельской

⁶ См.: Постановление Администрации РО от 15.06.2010 № 5 «Об утверждении отчета о ходе работ по Областной целевой программе «Развитие туризма в Ростовской области» на 2008-2010 годы по результатам за 2009 год».

местности. В альпийских районах эта доля составляет 31,6%⁷. Сельский туризм в зарубежных странах приобретает все более организованные формы. Во Франции создана ассоциация «Туризм в сельской местности», и во многом благодаря ее успешной деятельности число лиц, практикующих этот вид отдыха, достигло 14,4 млн человек, из которых более трети являлись иностранцами. В Великобритании реализуется стратегия продвижения сельского туризма, подготовленная Британским туристским советом при содействии Агентства по развитию сельской местности. В Австрии создана «Австрийская ассоциация фермерского туризма», одной из задач которой было провозглашено представление сельского туризма как уникального национального продукта. В Германии наиболее активную роль в развитии сельского туризма играют союзы или общества по туризму на уровне Федеральных Земель и межрегиональные партнерства, так как именно они занимаются планированием и содействием развитию туризма.

В развитии сельского туризма велика роль не только муниципалитетов, но и региональной администрации, которая должна обеспечить разработку и реализацию комплексных программ, учитывающих возможность использования ресурсов нескольких муниципалитетов для формирования туристического продукта, отражающего этнографические, экологические и иные аспекты территории.

Сформулированные предложения по созданию туристических продуктов и программ туристического обслуживания будут способствовать повышению уровня социально-экономического развития муниципальных образований, росту занятости и благосостояния населения. При этом они практически не ориентированы на бюджетное финансирование. Полученный эффект дает основу дальнейшего развития уже созданных туристических продуктов, возникновения новых туристских предложений в том числе со стороны бизнес-структур, обеспечивая мультиплицирование положительного результата.

В заключении, хотелось бы подчеркнуть, что муниципалитетам не следует забывать один из важных принципов их работы, заложенный в Европейской хартии местного самоуправления — принцип инициативности. Хартия констатирует (п. 2 ст. 4), что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти»⁸.

Никакие стратегические планы федерального и регионального уровней власти в области развития туризма не будут иметь должного социально-экономического эффекта для отдельных муниципалитетов при отсутствии инициативы с их стороны и деловой активности со стороны граждан, проживающих на территории того или иного муниципального образования.

ЛИТЕРАТУРА

«Европейская хартия местного самоуправления» от 15 октября 1985 г.

Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁷ См.: Основные направления и механизмы решения задач развития сферы туризма. Оценка рисков (Редакционный материал) // *Туризм: право и экономика*. 2008. № 2.

⁸ См.: «Европейская хартия местного самоуправления» от 15 октября 1985 г.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Постановление Администрации РО от 15 июня 2010 № 5 «Об утверждении отчета о ходе работ по Областной целевой программе «Развитие туризма в Ростовской области» на 2008–2010 годы по результатам за 2009 год».

Казаченко Г.Б. и Самойленко Е.В. (2007). Некоторые административные барьеры в сфере осуществления предпринимательской деятельности: анализ судебной арбитражной практики и пути преодоления административных барьеров // Арбитражный и гражданский процесс. 11–12.

Казаченко Г.Б. и Самойленко Е.В. (2008). Некоторые административные барьеры в сфере осуществления предпринимательской деятельности: анализ судебной арбитражной практики и пути преодоления административных барьеров // Арбитражный и гражданский процесс. № 1.

Основные направления и механизмы решения задач развития сферы туризма. Оценка рисков (Редакционный материал) // *Туризм: право и экономика*. 2008. № 2.

(<http://www.tourvest.ru/articles/article009>).

(<http://www.businessstest.ru/NewsAM/NewsAMShow.asp?ID=5136>).