

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОГО КОМПЛЕКСА

П.И.БУРАК, проф., докт. экон. наук, И.В.ЭЛЬВАРТЫНОВА, докт. экон. наук

Туристический бизнес во всем мире является одним из самых прибыльных видов деятельности и занимает одно из лидирующих мест по сумме приносимых доходов, уступая место мировому экспорту нефти и нефтепродуктов и внешней торговле автомобилями и запасными частями к ним.

Темпы роста валютных поступлений в странах, где активно осуществляется туристическая деятельность, были выше темпов роста количественных показателей (количество прибытий). Прежде всего это было связано с увеличением массы реализуемых услуг во время путешествий.

Добиться таких показателей позволяла широкоразвитая инфраструктура туризма. Исходя из этого большинство стран мира форсированными темпами развивают туристическую индустрию, стремясь обеспечить рост доходных поступлений.

Уровень получаемого дохода зависит от того, является ли страна принимающей или направляющей иностранных туристов. По критериям, принятым в международной классификации, их количественной оценкой служат показатели прибытий иностранных туристов и выезд собственных граждан за границу. По их соотношению страна относится к числу стран активного или пассивного туризма. Доходы от каждого вида туризма характеризуют сальдо туристической деятельности: активный платежный баланс складывается, когда доходы от приема иностранных туристов превышают расходы на поездки собственных граждан за границу. Обратное соотношение приводит к пассивному платежному балансу.

Так, в частности, к странам с активным туристическим балансом относятся: Испания, Франция, Австрия, США, Италия, Швейцария. Странами с пассивным туристическим балансом являются ФРГ, Япония, Канада, Великобритания. По названному критерию

Россия также относится к странам с пассивным туристическим балансом.

Состояние платежного туристического баланса оказывает большое влияние на экономику страны в целом и на состояние ее валютно-финансовой системы, в частности. Исходя из этого все страны стремятся добиться положительного сальдо туристического баланса. Проводимая туристическая политика имеет целью всемерно содействовать привлечению иностранных туристов на территорию страны. Ее эффективность определяется не только привлечением валютных доходов. Не меньшее значение развитие иностранного туризма, особенно его инфраструктуры, оказывает на решение проблемы занятости местного населения за счет создания новых рабочих мест.

Столица России также, несмотря на свой уникальный потенциал, имеет пассивный туристический баланс, хотя и является одним из самых посещаемых городов России. Она принимает около 80% всех туристов России.

С одной стороны, это свидетельствует о привлекательности города как объекта туризма, а с другой - о необходимости качественных и количественных изменений в развитии материально-технического обеспечения этой отрасли. Прежде всего потому, что город планирует принять в 2003 г. 5 млн. туристов, а в дальнейшем - увеличить их число до 25 млн. человек в год. Именно такой поток туристов ежегодно принимает Париж. Обладая развитой инфраструктурой туризма, французская столица основные средства тратит на рекламу, что составляет до 70 млн. долл. США ежегодно, а доход, получаемый от туризма, составляет 1,5 млрд. долл. США.

Этот пример делает понятным стремление правительства Москвы добиться активизации туристической деятельности на территории города. В то же время необходимо иметь в виду, что туризм оказывает не только положительное влияние на экономику города. С одной стороны,

развитие туризма влечет за собой помимо увеличения поступления иностранной валюты, рост

ВРП, доходов населения, снижение безработицы, развитие инфраструктуры города. С другой стороны, требуется обеспечить привычный уровень привлечения туристов из высокоразвитых стран за счет роста импорта. Туризм как капиталоемкая отрасль требует привлечения значительных инвестиционных ресурсов. Увеличивается нагрузка на уже созданную инфраструктуру города. Однако положительное влияние туризма на экономику города несоизмеримо выше.

Основным сдерживающим фактором для развития туризма в столице является недостаточный уровень развития его инфраструктуры (индустрия развлечений, состояние дорог и транспорта, спортивные объекты, индустрия питания и др.). Негативное влияние оказывают также следующие факторы:

недостаточное количество и неоптимальная (несоответствующая спросу) структура средств размещения;

слабая информационно-рекламная поддержка туристического бизнеса;

отсутствие единой системы управления туризмом как отраслью в масштабах страны и города;

несовершенство нормативно-законодательной базы развития туризма и его инфраструктуры.

Нейтрализация влияния этих факторов должна осуществляться на основе разработки и внедрения региональных целевых программ, объединенных единой концепцией развития рекреационной отрасли. Каждый из названных факторов определяет направление разработки конкретной региональной программы, ориентированной на удовлетворение потребностей жителей города и потенциальных туристов.

Организационно схема разработки региональной целевой программы выглядит следующим образом.

Формирование целей градостроительного развития столицы и отраслей городского хозяйства осуществляется при разработке градостроительной документации такой, как Генеральный план развития Москвы и Московской области, основные направления градостроительного развития Москвы, схемы

развития и размещения отраслей городского хозяйства и др.

Конкретизация целей на предстоящий период и определение основных форм регулирования их достижения осуществляются в среднесрочных и годовых инвестиционных программах правительства столицы, в годовых прогнозах инвестиционной деятельности на территории города и в целевых программах развития отраслей и территорий, являющихся составной частью программ социально-экономического развития Москвы.

Решение о целесообразности разработки и порядок формирования целевой программы принимается городской администрацией по представлению соответствующих отраслевых и территориальных органов управления.

Региональные программы разрабатываются, как правило, на срок, не превышающий пяти лет, и утверждаются правительством Москвы.

Показатели целевых программ уточняются в годовых и среднесрочных инвестиционных программах, если для их реализации предусматривается выделение средств городского или федерального бюджетов, внебюджетных фондов города или финансовая помощь из указанных источников.

Предшествовать разработке региональных программ должна подготовка стратегии развития туристско-рекреационного комплекса, которая определяет формы и методы государственного воздействия на экономические и социальные процессы, содействие развитию всех форм собственности и поддержки новых экономических структур в сфере рекреации, выработку инвестиционной политики, создание системы сертификации и лицензирования, обеспечение международного уровня обслуживания и безопасности туристов.

Разработка региональной программы должна осуществляться по следующим основным этапам:

1. Выявление и оценка тенденций развития рынка туристических услуг на основе анализа потребительского спроса.

2. Формирование целей и задач, на достижение которых направлена программа.

3. Разработка стратегии реализации поставленных в рамках программы задач.

4. Выбор способов и методов формирования финансовой базы реализации региональных программ развития рекреационной отрасли.

5. Контроль над ходом осуществления программы со стороны городских органов управления.

На первом этапе разработки региональных программ комплексная проблема развития рынка туристических услуг должна быть детализирована. Анализ состояния и тенденций развития осуществляться в разрезе туристических субрынков перевозок, индустрии проживания, развлечений, питания и др.

При этом основным критерием должно стать соотношение спроса и предложения (по количественным и качественным показателям) на предоставляемые услуги в разрезе субрынков.

На втором этапе формируется дерево целей, на достижение которых будут направлены разрабатываемые региональные программы.

При этом основной целью явится увеличение суммарного дохода города за счет приема иностранных и российских туристов путем решения конкретных задач: расширение сети гостиниц, реставрация и поддержание объектов культуры, развитие сферы общественного питания, индустрии развлечений, совершенствование транспортного обслуживания и др.

На третьем этапе формирования региональных программ разрабатывается конкретный перечень мер и сроки их реализации.

Важнейшей задачей, которая решается *на четвертом этапе* разработки программы, является формирование финансовой базы ее реализации. В рамках этого этапа обосновываются возможные источники привлечения финансовых ресурсов, методы их мобилизации, эффективность их использования, условия взаимодействия с потенциальными инвесторами.

Необходимым условием успешной реализации региональной программы является организация и проведение со стороны городских органов управления контроля хода ее осуществления. Это дает возможность вносить необходимые организационные коррективы, в зависимости от промежуточных результатов, обеспечивать целевое и эффективное использование привлеченных финансовых ресурсов, а также своевременное завершение запланированных программой работ.

На муниципальном уровне должны решаться вопросы обложения местными налогами и сборами, финансирование инфраструктуры (тепло- и водоснабжение, местный транспорт, бытовое обслуживание, торговля и общепит),

рекомендательного регулирования целевой политики и коммерческого кредитования учреждений туризма, их субсидирования из местных источников внебюджетного характера, разработка локальных программ развития и освоения рекреационных ресурсов.

Изложенные выше принципы и методы формирования региональных программ должны быть положены в основу разработки городской целевой программы рекреационного комплекса. Ее содержательная часть вытекает из Концепции развития международного туризма в Москве до 2005 г., принятой постановлением правительства Москвы.

В Концепции заложены стратегические направления развития туризма, предполагающие, что не только количественно возрастет поток туристов в г. Москву, но и изменится его качественная структура.

Наиболее эффективными будут такие виды туризма, как: деловой (в т.ч. конгрессный), культурно-познавательный, туризм по интересам (посещение музеев, театров, спортивных мероприятий, фестивалей искусств), религиозный (посещение объектов религиозного культа и святых мест).

Предполагаемое количественное и качественное изменение потока туристов требует комплексного подхода к развитию туристической индустрии и ее инфраструктуры. Он реализуется в рамках системы региональных целевых программ, охватывающих следующие направления:

программа развития гостиничной базы города;

специальные программы по отдельным видам туризма;

программа благоустройства Москвы и ее окрестностей с учетом стратегии развития туризма;

программа развития инфраструктуры туризма:

а) сеть автомагистралей с предоставлением различных видов услуг;

б) модернизация аэропортов;

в) модернизация железнодорожных вокзалов и подвижного состава;

г) модернизация коммунального обслуживания:

программа развития индустрии развлечений;

программа развития индустрии питания;

программа профессиональной подготовки кадров для сферы туризма;

программа создания комплексной информационной системы по обслуживанию туристической индустрии.

Состояние рекреационной отрасли, ее структурных составляющих и качество предоставляемых услуг определяют уровень затрат потенциального туриста и, как следствие, потенциальный доход города.

В общем виде затраты на туристическую поездку складываются из стоимости туристической путевки, транспортных затрат на проезд в страну и дополнительных, не предусмотренных программой тура, затрат.

Количественное влияние каждой составляющей инфраструктуры туризма на уровень дохода от этой отрасли сможет быть выражено через структуру цены туристической путевки:

Ц путевки = Г + Бр + П + В + С + У + приб.,

где Г - стоимость проживания в гостинице; Бр - бронирование мест в гостинице; П - стоимость питания; В - виза; С - медицинская страховка; У - стоимость дополнительных услуг (экскурсии, предоставление гидов-переводчиков, транспортные услуги, возможное лечение, обучение и др.); приб. - доход.

Наибольший удельный вес в стоимости путевки имеют затраты на проживание. Поэтому во многом в комплексе целевых региональных программ по развитию рекреационного комплекса программа развития базы города является одной из приоритетных.

Формирование этой программы должно основываться на анализе гостиничного рынка.

Основными приоритетами подпрограммы развития гостиничной базы Москвы являются следующие:

- Реконструкция высококлассных отелей и доведение их до международных стандартов по принятой классификации. Потенциальными клиентами этих гостиниц должны стать представители делового туризма, включая конгрессный, высокие гости города, мировые звезды, правительственные делегации.

- Реконструкция и строительство гостиниц среднего класса (3-4 звезды) для размещения основного потока иностранных и внутренних туристов. В большинстве своем это крупные гостиницы или гостиничные комплексы, расположенные в центре города или в местах с хорошим транспортным обеспечением,

предоставляющие широкий набор услуг всех видов, со средней стоимостью размещения.

- Развитие сети малых гостиниц для размещения туристов, путешествующих, как правило, по индивидуальным маршрутам, а также для бизнесменов и коммерсантов средней руки. Малые гостиницы предполагают приближение уровня проживания к домашнему, отличаются средними ценами и размещением в зеленой зоне города вблизи транспортных магистралей.

Реконструкция и модернизация подмосковных домов отдыха и пансионатов с целью доведения их до европейских стандартов для размещения туристов, желающих совместить познавательную программу с отдыхом. Они могут служить и для размещения индивидуальных автотуристов и групп, путешествующих на автобусах.

Вторым ценообразующим фактором в стоимости путевки, который совместно с услугами по размещению составляет основную долю затрат туриста, *являются услуги по обеспечению питания.*

Обычно вид питания зависит от класса отеля, где в зависимости от стоимости номера можно воспользоваться услугами так называемого "Room service", доставкой питания в номера по желанию клиента. Или же питание в ресторанах, кафе, расположенных в гостиничном комплексе и входящих в стоимость номера.

Исходя из принятой увязки услуг по размещению и питанию в Концепции развития международного туризма в Москве до 2005 г., программа развития индустрии питания отдельно не выделяется.

Однако городскими органами управления уделяется большое внимание решению проблемы развития индустрии питания, особенно предприятий быстрого обслуживания.

Поскольку традиционной схемой питания туриста является "полупансион" (завтрак и ужин) или только завтрак, в городе необходимо было создать широко развитую сеть быстрого и доступного питания.

Одним из первых проектов в этой сфере была разработанная и реализованная программа "Русское бистро". Помимо задачи "накормить" людей, решалась и немаловажная задача сохранения национального колорита.

Индустрия питания теснейшим образом связана с *индустрией развлечений*, перспективы развития которой входят отдельным блоком в

программу реализации Концепции развития международного туризма в Москве.

Эта сфера наименее развита из всего комплекса отраслей, стоимость услуг которых формирует доходы от туризма. К ним относятся рестораны, варьете, казино, молодежные клубы, дискотеки и т.д.

Согласно мировой практике, индустрия развлечений - одна из наиболее выгодных сфер вложения капитала с коротким периодом окупаемости вложенных средств. Эта специфика определила, в основном, частную форму собственности на эти предприятия.

Регулирующее влияние государства на развитие отрасли в силу ее финансовой независимости реализуется через разработку инвестиционных программ, налоговую политику и механизм лицензирования.

Подотраслью индустрии развлечений является индустрия зрелищ. Москва располагает огромным количеством "объектов показа": это историко-архитектурные объекты, места, связанные с жизнью и творчеством выдающихся российских деятелей; храмы и соборы; памятники, музеи и театры и др. Их посещение составляет содержание культурно-зрелищной программы для туристов. Поддержание этих объектов в надлежащем состоянии - важнейшая задача столичных властей. На ее реализацию направлен целый ряд городских целевых подпрограмм, в числе которых благоустройство Москвы и ее окрестностей с целью создания положительного имиджа города; сохранение и развитие территорий природного комплекса Москвы, отличающихся особой экологической, природоохранной и оздоровительной ценностью.

Необходимым условием эффективного функционирования рекреационного комплекса является наличие развитой транспортной инфраструктуры города. Основными проблемами в этой отрасли являются плохие дороги и отсутствие комфортабельных, приспособленных для перевозки туристов транспортных средств.

Решение этих задач может быть обеспечено только на государственном уровне путем разработки и реализации региональных целевых программ по развитию сети автодорог и обеспечению туристической индустрии необходимыми средствами транспорта.

Все вышеизложенные программы развития рекреационного комплекса в той или иной степени оказывают прямое влияние на стоимость

туристического тура и величину дохода города от въездного туризма.

Однако, как показала практика, успешная работа многих зарубежных туристических фирм строится на стремлении привлечь потенциальных клиентов минимальным наличием услуг в турах, затем, во время поездки, - продать как можно больше дополнительных услуг.

В зарубежных странах расходы туристов на основные и дополнительные услуги соотносятся как 40 к 60. Достигается это, в основном, за счет высокой степени развития рекреационного комплекса. В России, в частности Москве, это соотношение находится пока на уровне 80 к 20. Естественно, что и доходы города от реализации дополнительных услуг пока невелики. Потенциально на этот вид услуг существует значительный спрос.

Согласно данным социологических исследований, американские туристы, посещающие нашу страну, дополнительно тратят в среднем (в зависимости от срока пребывания) от 100 до 230 долл. США на одного человека в день. Основной удельный вес в этих затратах, около 70%, приходится на покупку подарков и сувениров, 24% - на посещение баров и ресторанов.

Данные опросов свидетельствуют, что туристы могли бы потратить значительно больше, однако их не устраивает качество дополнительных услуг.

Решению этой проблемы должны быть посвящены региональные программы, в частности, программа развития российских художественных промыслов и ремесел, продукция которых отражает яркий национальный колорит России. Регулирующее влияние городских органов управления, проведение льготной налоговой политики позволили, с одной стороны, объединить в творческие союзы мастеров и умельцев, а с другой - создать цивилизованные условия для реализации их продукции, пользующейся большим спросом у туристов.

Успешная реализация программы развития ремесел положительно повлияла на подготовку к празднованию 200-летия со дня рождения А.С.Пушкина в части производства сувенирной и подарочной продукции. Проведение юбилея поэта привлекло в город значительный поток туристов, они смогли приобрести памятные сувениры и подарки.

Москва привлекает туристов не только своими архитектурными и культурными ценностями, но и как российский финансовый и деловой центр. Поэтому создание благоприятных условий для делового туризма - важнейшая задача городских властей.

Многое в этом направлении уже сделано. Конкретным примером является разработка приоритетной целевой программы по созданию делового центра "Москва-Сити". В центре Москвы для российских и иностранных предпринимателей создается единая зона деловой активности, с новейшими телекоммуникационными системами и технологиями, независимым электро- и теплоснабжением. Это и рекреационная зона - отели, магазины, рестораны, спортивные комплексы, аквапарк.

Общая стоимость инвестиционного проекта делового центра - 12-13 млрд.долл. США, из которых московское правительство планирует вложить не более 400 млн.долл. США. Эти цифры подтверждают, что для успешной реализации данного проекта, как и всех рассмотренных выше программ, важнейшей задачей является формирование финансовой базы их реализации.

