ISSN 1994-2370

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ТУРИЗМА В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые аспекты государственного регулирования сферы туризма в России в целом и Свердловской области. Регулирование включает в себя систему вырабатываемых и реализуемых государством целей, направленных на поддержку и развитие в Российской Федерации ответственного, устойчивого и всеобще доступного туризма. К сожалению, применяемые сегодня государством меры по развитию и совершенствованию туристской отрасли не всегда оказывают на нее стимулирующее воздействие. В связи с этим, целью данного исследования является выявление проблем, возникающих в ходе реализации государственной политики в сфере туризма Свердловской области и разработка практических рекомендаций по их решению. В качестве методов исследования использованы анализ статистических данных, нормативно-правовых актов, а также данные проведенного социологического анкетного опроса.
Ключевые слова: туризм, государственное регулирование, стратегия развития туризма.
Аңдатпа. Мақалада Ресейде және жалпы Свердлов облысында туризм саласын мемлекеттік реттеудің басты аспектілері қарастырылады. Реттеу Ресей Федерациясында жауапты, орнықты және жалпыға қолжетімді туризмді қолдау мен дамытуға бағытталған, мемлекет әзірлейтін және іске асыратын мақсаттар жүйесін қамтиды. Өкінішке орай, бүгінде мемлекет қолданатын туристік саланы дамыту мен жетілдіру бойынша шаралар оларға ынталандырушы әсер ете алмай отыр. Осыған байланысты осы зерттеудің мақсаты – Свердлов облысының туризмі саласындағы мемлекеттік саясатты іске асыру барысында туындайтын проблемаларды анықтау және оларды шешу бойынша практикалық ұсынымдар әзірлеу болып табылады. Зерттеу әдістері ретінде статистикалық мәліметтердің, нормативтік-құқықтық актілердің, сондай-ақ жүргізілген социологиялық сауалнама деректерінің талдауы пайдаланылды.
Тірек сөздер: туризм, мемлекеттік реттеу, туризмді дамыту стратегиясы.
JEL: L83, H10, H70.

НИКИТИНА АЛЕНА СЕРГЕЕВНА

Кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом, Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. г. Екатеринбург, Россия.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [5] одним из главных направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития страны является создание условий для улучшения качества жизни российских граждан. Улучшение жизни должно происходить, в том числе, за счет развития инфраструктуры отдыха и туризма, а также обеспечения качества, доступности и конкурентоспособности туристских услуг в России.

Россия и ее регионы имеют высокий туристско-рекреационный потенциал. На территории России сосредоточены уникальные природные и рекреационные ресурсы, объекты национального и мирового культурного и исторического наследия, проходят важные экономические, спортивные и культурные события. Однако, как отмечают исследователи, туристский потенциал страны используется далеко не в полной мере. Для наиболее эффективного развития туристского потенциала необходим ряд кардинальных мер, среди которых важное место занимает государственная поддержка и государственное регулирование сферы туризма.

Государственная политика в сфере туризма (туристская политика) — составная часть внутренней и внешней политики Российской Федерации. Она включает в себя

систему вырабатываемых и реализуемых государством целей, приоритетов и способов государственного регулирования туристской деятельности, направленных на поддержку и развитие в Российской Федерации ответственного, устойчивого и всеобще доступного туризма.

К сожалению, применяемые сегодня государством меры по развитию и совершенствованию туристской отрасли не всегда оказывают на нее стимулирующее воздействие. Некоторые из них, в том числе и отдельные законодательные решения, могут стать сдерживающими, а порой и тормозящими поступательное развитие туристской деятельности факторами. Остается проблема определения субъектов государственного регулирования сферой туризма в регионах страны.

Решение этих проблем требует выбора эффективных методов и форм цельного по своим принципам построения и сущности государственного регулирования сферы туризма.

Таким образом, целью данного исследования является выявление проблем, возникающих в ходе реализации государственной политики в сфере туризма Свердловской области и разработка практических рекомендаций по их решению.

Материалы и методы

Сфера туризма всегда представляла большой научный интерес. В течение многих десятилетий исследованием проблем туризма занимались в основном экономисты, социологи, политологи.

Вопросы становления, экономического значения туризма рассмотрены в работах В.И. Азара, М.Б. Биржакова, В.Г. Гуляева, И.В. Зорина, В.А. Квартальнова, В.С. Сенина, В.Б. Сапруновой и других.

Тенденции развития мирового туризма, проблемы организации туризма рассматриваются в работах таких зарубежных авторов, как: Д. Боуэн, Д. Гильберт, Х. Годфри, Ф. Котлер, К. Купер, Дж. Уокер, Д. Флетчер и другие.

Проблемы развития, механизмы функционирования российского туристского рынка освещены в работах И.Т. Балабанова, А.М. Ветитнева, М.Г. Воронцовой, В.Г. Гуляева, А.Б. Здорова, Е.Н. Ильиной, А.Г. Папиряна,
Г.М. Романовой, А.Д. Чудновского.

Результаты исследований, посвященные государственному регулированию сферы туризма, нашли отражение в трудах А.М. Бабашкиной,
С.А. Барановой, Т.Г.Гришковой, С.В. Зерновой,
У.А. Сафарова, Н.И. Ильиной, Н.И. Кабушкина,
Г.Г. Муфтиева, Н.Э. Никольской, А.Д. Нестеровой и других.

Высоко оценивая вклад этих ученых и полученные ими результаты, необходимо констатировать, что вопросы государственного регулирования и поддержки деятельности организаций в сфере туризма требуют дальнейшего исследования.

Теоретической основой настоящего исследования являются труды отечественных и зарубежных специалистов в области теории управления, государственного управления, развития туризма.

Эмпирические методы исследования:

1. Анализ официальных материалов государственной статистики «Россия в цифрах», «Регионы России: социально-экономические показатели», а также данных, представленных на официальных сайтах территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области, Федерального агентства по туризму РФ, Министерства экономики Свердловской области, Министерства инвестиций и развития Свердловской области, ГБУ СО «Центр развития туризма Свердловской области».
2. Анализ нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня, закрепляющих направления и инструменты регулирования государственной политики в сфере туризма в России и Свердловской области;
3. Изучение Стратегии социально-

экономического развития Свердловской области на 2016-2030 годы, Стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области до 2030 года, государственной программы Свердловской области «Повышение инвестиционной привлекательности Свердловской области до 2020 года», комплексной программы Свердловской области «Развитие автотуристского кластера «Самоцветное кольцо Урала» до 2018 года;

4. Анализ областных бюджетов Свердловской области 2014-2016 годов;

5. Результаты проведенного автором социологического анкетного он-лайн опроса среди жителей Свердловской области (n=56) на тему «Оценка населением современного состояния сферы внутреннего и въездного туризма в Свердловской области».В опросе приняло участие 30,9% респондентов мужского пола, 69,1% - женского пола.

Результаты

Под туризмом в рамках данного исследования мы понимаем совокупность явлений и взаимоотношений, возникающих при взаимодействии туристов, туристических организаций, органов государственной власти и местного населения в процессе туристской деятельности [1].

Проанализировав официальные материалы государственной статистики «Россия в цифрах», а также издания «Регионы России: социально-экономические показатели», выявлены основные специфические черты, характеризующие современную туристскую отрасль в России:

1. В настоящее время наблюдается тенденция переориентирования российского туризма на внутренний рынок [15]. Как уже было сказано ранее, это вызвано внешнеполитическими и экономическими причинами.

2. Наблюдается относительно высокий поток въезжающих иностранных туристов в Россию, что вызвано высокой валютной разницей по курсам «евро-доллар-рубль» [14].

3. Отмечается дифференциация туристского спроса и, как следствие, дифференциация туристского продукта, поиск новых туристских направлений, выбор альтернативных средств размещения и транспорта [16]. Отражением этой тенденции становится повсеместное сокращение крупнейшего туристского сегмента - пляжного отдыха. В Европе, в частности, сегмент пляжного отдыха в 2016 году сократился на 2 процента, в то время как городские туры увеличились на 14 процентов, а бизнес-поездки - на 8 процентов [19].

4. В противоположность пассивному (пляжному) отдыху, в России среди молодого населения активно формируется направление активного отдыха, так называемого «приключенческого» туризма[23, стр. 67]. Он включает в себя туры в сфере экологического, культурного, сельского туризма, предполагающий пешеходные (велосипедные) прогулки и не требующий специальной подготовки.

5. Ориентация туристского продукта на активные, медицинские и деловые виды туризма. Данное направление нашло отражение в федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» (на 2011–2018 годы), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» [6].

6. Усиление конкуренции на российском туристском рынке в результате появления все большего числа стран с экспансивными планами привлечения туристов. В связи с этим необходимо формирование и продвижение яркого, уникального и узнаваемого туристского бренда российского туризма [17]. Сегодня наиболее востребован туристский продукт, вызывающий ясные, четкие и положительные ассоциации у потенциального потребителя.

7. Усиление требований к безопасности туризма в России, что вызвано усилением активности террористических организаций и группировок как на территории России, так и в других странах.

Таким образом, вышеперечисленные факторы, а также выявленные специфические

черты обуславливают необходимость развития внутреннего и въездного туризма в Российской федерации. На сегодняшний момент в условиях импортозамещения сложились благоприятные внешнеполитические и экономические условия для развития туризма внутри страны.

Государственное регулирование сферы туризма в России осуществляется посредством системы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления [2], [21, стр.35].

Можно выделить микро и макро-инструменты государственного регулирования сферы туризма.

1. Микроинструменты государственного регулирования сферы туризма – комплекс конкретных мер, принимаемых и осуществляемых органами государственной власти для поддержания и эффективного функционирования сферы туризма в РФ[22, стр. 123]. К микроинструментам можно отнести:

- лицензирование туристской деятельности. Отдельными видами деятельности (в том числе, туристической) предприниматели вправе заниматься только на основании специального разрешения (лицензии) [4];
- учет субъектов туристской деятельности. В соответствии с Законом о туристской деятельности для лиц, осуществляющих туроператорскую деятельность, необходимым является наличие сведений о них в Едином федеральном реестре туроператоров. Уполномоченным органом по формированию и ведению Реестра является Федеральное агентство по туризму;
- предоставление гостиничных услуг, а также услуг по временному размещению и обеспечению временного проживания: деятельность гостиниц; деятельность прочих мест для временного проживания (молодежных туристских лагерей и горных туристских баз; кемпингов; детских лагерей на время каникул; пансионатов, домов отдыха и т.п.);
- стандартизация и классификация. Правовую основу стандартизации и классификации объектов туристской индустрии составляют Закон о туристской деятельности [3], закрепляющий цели и принципы стандартизации в РФ. Классификация как способ государственного регулирования предусмотрен для гостиниц и иных средств размещения, горнолыжных трасс и пляжей.

Микроинструменты государственного регулирования сферы туризма в России – комплекс стратегических, программно-целевых мер, направленных на совершенствование, развитие и модернизации сферы туризма в Российской Федерации.

В настоящее время существуют государственные программы поддержки и развития туризма в РФ:

- Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года [7];
- федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» [6], призванная повысить конкурентоспособность отечественного туристского рынка, создать условия для развития туристской инфраструктуры, а также реализовать туристический потенциал регионов РФ.

При выборе программного механизма государственного финансирования и осуществления государственных инвестиций для обеспечения развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации рассмотрены следующие 3 сценария достижения цели:

- развитие туристской инфраструктуры во всех субъектах Российской Федерации вне зависимости от уровня их экономического развития, развития региональной инфраструктуры и уровня туристского потенциала соответствующих территорий;
- развитие туристской инфраструктуры ограниченного числа субъектов Российской Федерации, наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма;
- развитие туристской инфраструктуры ограниченного числа субъектов Российской

Федерации, наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма, с использованием кластерного подхода, а также реализация проектов федерального масштаба.

Регионы также принимают собственные государственные программы по развитию туризма. Например, в Санкт-Петербурге утверждена Государственная программа «Развитие сферы культуры и туризма в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы» [11]. Рассмотрим боле подробно опыт государственного регулирования сферы туризма на примере Свердловской области.

Практика государственного регулирования сферы туризма в Свердловской области

Свердловская область обладает мощным туристическим потенциалом, позволяющим формировать и реализовывать разнообразные туры в сфере познавательного, активного, сельского, экологического, рекреационного туризма, комплексных туристских продуктов, ориентированных на различные возрастные группы и целевые аудитории [8].

Туристический потенциал Свердловской области формируется на основе географических, культурных и традиционных ценностей, достижений и особенностей Урала и Свердловской области [20]. По мнению респондентов, наличие уникальные Уральских гор, выгодное местоположение Свердловской области, а также уникальная история родного края являются наиболее привлекательными объектами туризма. (Табл. 1).

Таблица 1.Привлекательность Свердловской области как туристического Объекта в оценках респондентов

№	Варианты ответов респондентов	% от числа опрош.
1	Наличие уникальных Уральских гор	80
2	Граница Европы и Азии, выгодное местоположение	70,91
3	Уникальная история (Царская семья)	50,91
4	Центр промышленного туризма по заводам, предприятиям Урала	38,18
5	Народные ремёсла и промыслы малых народов Урала (уральская роспись, обработка камня, металла, резьба по дереву и т.д.).	36,36
6	Центр делового туризма (встречи, конференции, выставки ЭКСПО и т.д.)	32,73
7	Наличие крупного международного аэропорта «Кольцово»	29,09
8	Центр активного и экстремального отдыха (горнолыжные курорты, сплавы, пешие и велотуры и т.д.)	29,09
9	Минералы (богата месторождениями топазов, турмалинов, изумрудов, и иных минералов)	23,64
10	Центр санаторно-оздоровительного туризма (минеральные воды, лечебные грязи и т.д.)	21,82
11	Центр событийных фестивалей (в том числе – рок-концертов), турниров, ярмарок, марафонов	20
12	Центр сельского туризма по деревням и селам Урала	9,09
Другое:		5,45

Свердловская область характеризуется достаточно развитой туристской инфраструктурой. Регион обеспечивает размещение более 1,3 млн. человек в коллективных средствах размещения, объем платных услуг гостиниц и санаторно-оздоровительных услуг по итогам 2015 года вырос на 15 процентов к уровню 2014 года и составил 8,1 млрд. рублей [10].

В сфере туризма и гостеприимства Свердловской области занято более 10 тыс. человек. Вместе со смежными отраслями сектор внутреннего туризма дает более 40 тыс. рабочих мест, формируя около 1,5 процента валового регионального продукта Свердловской области.

В то же время, как отмечают эксперты, современное состояние сферы туризма в Свердловской области оценивается как средне удовлетворительное [18]. В связи с последними событиями 2014-2016 годов – временным закрытием туристических направлений в Египет и Турцию, падением курса рубля и уровня жизни населения –

туристическая отрасль в регионе оказалась в очень сложном положении. И хотя проблемы с выездным туризмом у жителей Свердловской области были всегда, сейчас многие вопросы особенно обострились. В сложившихся условиях особенно важна координирующая роль и ответственная позиция тех, кто курирует работу по развитию туризма в регионе.

Анализируя нормативно-правовую основу, можно сделать вывод, что государственная политика в сфере туризма в Свердловской области реализуется методом программно-целевого управления. Результаты туристской политики определены по ожидаемым результатам, сформулированным в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016 - 2030 годы [9]. Механизмом принуждения для Министерства – ответственного исполнителя туристской политики, является его ответственность перед Губернатором Свердловской области и Правительством Свердловской области за выполнение своих полномочий, а по вопросам исполнения законов Свердловской области - Законодательному Собранию Свердловской области [13].

Анализируя ясность и однозначность региональных нормативно-правовых актов в сфере туристской политики в Свердловской области, можно сказать о том, что они носят достаточно общие нормы, носящие больше декларативный характер; большему вниманию уделены вопросы формирования принципов, целей, задач, приоритетных направлений развития государственной политики в сфере туризма. В то же время, в действующем региональном законодательстве отсутствуют нормы, закрепляющие ответственность и разделение полномочий всех органов власти, курирующих политику в сфере туризма.

Ответственным органом власти за реализацию государственной политики по состоянию на 2017 год является Министерство инвестиций и развития Свердловской области [12].

Анализируя мнения респондентов о действующем органе государственной власти в сфере туризма, выявлена низкая степень осведомленности и информированности жителей Свердловской области о действующем органе управления. На вопрос «Знаете ли вы, какой орган государственной власти или иные государственного учреждения в Свердловской области занимаются развитием туризма в данном регионе?», 49% опрошенных не знает о существовании такого органа власти в Свердловской области. Мнения остальной части респондентов разделились: высказывались такие варианты, как: «Министерство спорта и туризма Свердловской области», «Министерство культуры и туризма Свердловской области», «Министерство по развитию туризма в СО», «Федеральное агентство по туризму», «Департамент по туризму» и др.

Таким образом, полученные результаты свидетельствуют о низкой информированности результатов деятельности уполномоченного органа власти в сфере туризма по Свердловской области для жителей региона.

Государственная финансовая поддержка в сфере туризма в Свердловской области осуществляется по следующим двум основным направлениям:

- Предоставление субсидий из областного бюджета на развитие объектов, предназначенных для организации досуга жителей муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области;
- Предоставление субсидии из федерального бюджета бюджету Свердловской области на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)».

Инструментами финансовой поддержки коллективных средств размещения в Свердловской области (в рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства) являются:

- Субсидирование затрат, связанных с приобретением основных средств;
- Льготные инвестиционные кредиты (до 5 лет; до 10 млн. руб., ставка - 8,25%);
- Поручительства по кредитам (до 70 млн. руб.).

Рассмотрим объемы финансирования мероприятий туристской политики в 2014 - 2016 годах.

По данным областного бюджета [10], на реализацию подпрограммы «Развитие туризма и гостеприимства» освоено в 2015 году 136876,6 руб. Этот же показатель значительно отличается от 2014 года, где средств было использовано в размере 145376,4 руб.

Оказание государственных услуг (выполнение работ) государственным бюджетным учреждением Свердловской области «Центр развития туризма Свердловской области» на 2015 год обошлось областному бюджету в 15429,8 руб. В 2014 году сумма также была значительно выше - 16687,3 руб.

Реализация мероприятий, направленных на продвижение туристского продукта Свердловской области на внутренних и внешних рынках и повышение качества туристских услуг в Свердловской области в 2015 году - 18746,8 руб. В 2014 году затраты практически не изменились - 18856,1 руб.

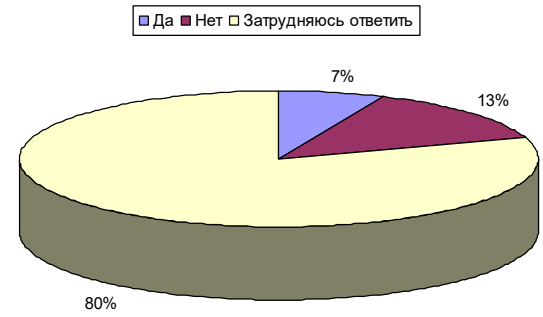
Таким образом, проведенный анализ финансовых затрат из средств областного бюджета на реализацию туристской политики в Свердловской области показывает, что в 2015 году значительно сократились объемы финансирования данного направления. По прогнозам экспертов, финансирование будет сокращаться в силу незапланированных внешнеполитических причин и внутри экономической ситуацией в стране.

Анализ результатов государственной политики в сфере туризма был бы неполным без оценок жителей Свердловской области о деятельности органов государственной власти Свердловской области, а также о состоянии, проблемах и перспективах развития туристского потенциала региона.

Выявлено, что 89% респондентов не обращались в органы государственной власти Свердловской области или в Центр развития туризма Свердловской области. Таким образом, можно сделать вывод, что гос. учреждения в сфере туризма практически не ведут информационной работы с жителями Свердловской области.

Анализ результатов государственной политики напрямую связан с качеством предоставления государственных услуг. По результатам социологического опроса, лишь 7% опрошенных удовлетворены качеством предоставляемых услуг, в то время как 13% не удовлетворены (рис. 1):

Рис. 1. Были ли вы удовлетворены качеством предоставления указанных вами услуг в сфере туризма?



В заключении респондентам было предложено обозначить основные проблемы, характерные для туристской сферы Свердловской области (табл. 2):

Таблица 2. Какие основные проблемы, на ваш взгляд, характерны для туристической сферы Свердловской области?

№	Ответы	%
1	Недостаточность стимулов для инвесторов в сфере туризма, высокий уровень бюрократизации согласительных процедур	47,27
2	Необоснованно завышенные цены на гостиницы и отели	41,82
3	Отсутствие системы территориального туристского маркетинга	36,36
4	Екатеринбург и Свердловская область – наиболее загрязненные города России, плохое качество воды и воздуха	32,73
5	Отсутствие грамотного руководителя сферой туристской деятельности на территории Свердловской области	32,73
6	Дефицит крупных туристских аттракционов в сегменте развлечений и семейного отдыха	30,91
7	Перегруженность автомобильных дорог, дорожные пробки в Екатеринбурге, высокая аварийность на автомобильных дорогах области	30,91
8	Ориентация только на жителей области, но не жителей России и гостей из за рубежа.	29,09
9	Относительная удаленность области по отношению к основным туристским рынкам (Москва, Санкт-Петербург)	18,18
10	Относительно небольшие длина трасс и перепады высот в имеющихся горнолыжных центрах	3,64
	Другое:	3,64

Как видно из таблицы, основными проблемами по мнению респондентов являются недостаточность стимулов для инвесторов в сфере туризма, высокий уровень бюрократизации согласительных процедур (47,3%), завышенные цены на гостиницы и отели (41,8%).

В качестве мер повышения туристского потенциала Свердловской области, респонденты предлагают следующую систему рекомендаций, которая представлена в таблице 3:

Таблица 3. Меры, необходимые для принятия властями Свердловской области с целью развития туризма в данном регионе в оценках респондентов

№	Ответы	%
1.	Популяризировать уральский туризм на российских и международных он-лайн площадках	78,18
2.	Поддерживать инвесторов и предпринимателей для реализации проектов в сфере туризма	63,64
3.	Организовать публичную прозрачность расходуемых бюджетных средств на развитие туризма в Свердловской области	61,82
4.	Создать областную государственную программу по реализации туризма на территории Свердловской области	43,64
5.	Разработать проект развития и ремонта туристской транспортной и придорожной инфраструктуры	43,64
6.	Более доступно информировать население о деятельности органов государственной власти по вопросам туризма	38,18
7.	Организовать курсы по обучению персонала сферы туризма и гостеприимства (в том числе, иностранным языкам)	32,73
8.	Установка дополнительных схем и указателей (в том числе, на английском языке)	30,91
9.	Установить дополнительные общественные туалеты в Екатеринбурге и Свердловской области	21,82
10.	Способствовать развитию студенческого волонтерского движения в туристской сфере	18,18
11.	Организовать специальные места для парковки автомобилей туристов	5,45
12.	Другое:	3,64

Обсуждения и выводы

Таким образом, рассмотрев государственную политику регулирования и развития сферы туризма в Российской федерации, можно сделать следующие выводы.

1. Государственное регулирование сферы туризма осуществляется посредством системы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Однако в ходе анализа было выявлено, что законодательного закрепления разделения конкретных полномочий между федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления нет.
2. В действующем федеральном законодательстве нет конкретизации полномочий (прав) органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в сфере туризма.
3. Определенные нормы Закона о туристской деятельности «морально» устарели, а понятийный аппарат нуждается в совершенствовании и развитии. В частности, содержание самого понятия «туризм» нуждается в пересмотре.
4. Проанализировав настоящее законодательство в сфере туристской деятельности, установлено, что

необходимо законодательно повысить уровень правовой защиты туристов, выезжающих за пределы территории РФ. В частности, в действующем законодательстве нет правовых норм, обязывающих туроператоров заключить соглашение с перевозчиками о возврате туриста обратно вне зависимости от финансовых отношений туроператора и перевозчика, поскольку за последние 2 года были случаи о внезапном прекращении полетных программ. Также необходимо нести административную ответственность за осуществление туроператорской деятельности лицом, сведения о котором отсутствуют в Едином федеральном реестре туроператоров в виде штрафов.
5. В продолжение выше указанной проблемы, с целью защиты прав российских граждан, планирующих выездной туризм, законодательно необходимо пересмотреть формы отслеживания и контроля движения денежных средств, уплаченных за путевку, через сеть Интернет.
6. В законодательном пересмотре нуждается и система финансовых гарантий туроператоров в связи с отказом многих страховых компаний от заключения (продления) договоров страхования с туроператорами, осуществляющими деятельность в сфере выездного туризма. Массовое банкротство российских туроператоров 2016 года повлекло за собой убытки, покрывать которые вынуждены страховщики (по оценкам Всероссийского союза страховщиков, заявленные убытки составили более 4 млрд. руб.).

Проанализировав туристский потенциал Свердловской области как региона России, можно выделить основные факторы, сдерживающие рост конкурентоспособности рынка внутреннего и въездного туризма Свердловской области:
- внутриэкономические факторы (снижение уровня жизни населения);
- относительная удаленность области по отношению к основным туристским рынкам - крупным городским агломерациям Европейской части России;
- недостаточный уровень коммерциализации имеющихся туристских ресурсов, дефицит туристских продуктов на рынке внутреннего и въездного туризма;
- неблагоприятная экологическая обстановка в центральных и промышленных районах Свердловской области;
- неразвитая и в то же время завышенная по стоимости туристская инфраструктура за пределами города Екатеринбурга: недостаточное количество гостиниц, предприятий общественного питания, придорожного сервиса, средств развлечения на туристских маршрутах;
- недостаточно развитая информационная база для проведения активной маркетинговой политики по продвижению туристского продукта Свердловской области на российский и международный туристские рынки;
- низкий уровень подготовки кадров для сферы социально-культурного сервиса и туризма.

В результате проведенного анализа результатов государственной политики развития туризма в Свердловской области нами сформулированы следующие выводы:
1. Выявлено несоответствие намеченных целей развития туризма, сформулированных в государственной Стратегии, полученным результатам. Наблюдается отрицательный прирост от 3 до 15% по многим показателям Стратегии. Самым дефицитным оказался показатель «количество лиц, работающих в туристических фирмах», что вызвано резким сокращением спроса на туристические услуги, внешнеполитическим кризисом, валютной политикой.
2. Приведенные в Стратегии целевые показатели развития туризма не в полной мере отражают

содержание государственной региональной туристской политики. В Стратегии отсутствуют финансовые показатели, а также не отражены показатели деятельности туроператоров и турагенств, не приведены показатели по количеству туристов Свердловской области, качеству обслуживания туристических услуг.

3. Проведенный анализ финансовых затрат из средств областного бюджета на реализацию туристской политики в Свердловской области показал, что значительно сократились объемы финансирования данного направления. По прогнозам экспертов, финансирование будет сокращаться в силу незапланированных внешнеполитических причин и внутри экономической ситуацией в стране.

5. Жители региона практически не знают о существовании уполномоченного действующего органа власти или учреждения в сфере туризма. Лишь 7% респондентов в полной мере удовлетворены качеством предоставления государственных услуг в сфере туризма.

Для решения выше обозначенных проблем, предлагается комплекс практических рекомендаций в адрес органов государственной власти, государственных учреждений в сфере туризма Свердловской области:

I.В целях решения проблем в сфере федерального и регионального законодательства:

На уровне федеральных нормативно-правовых актов:

1. Государственной Думе Федерального Собрания дополнить Закон о туристской деятельности статьями 3.1, 3.2, 3.3, устанавливающими и конкретизирующими полномочия органов государственной власти Российской Федерации, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и права органов местного самоуправления в сфере туристской деятельности.

2. Федеральному агентству по туризму РФ разработать и нормативно закрепить систему государственных комплексных мер стимулирования российских граждан (спрос) и туроператоров (предложение) ко внутренним турпоездкам, как следствие, что должно способствовать уменьшению вывоза иностранного капитала, росту внутреннего потребления, повышению занятости трудового населения, развитию экономики регионов (в том числе, Свердловской области), развитию смежных отраслей (связь, транспорт, полиграфия, общественное питание, розничная торговля, гостиничное хозяйство и т.д.).

3. Федеральному агентству по туризму сформулировать и нормативно закрепить систему ключевых показателей финансово-хозяйственной деятельности туроператоров, в том числе в области выездного туризма и внутреннего туризма, с целью формирования адекватной и полезной аналитики в адрес Росстата и Ростуризма. Данные показатели должны включать системную информацию для мониторинга и формирования трендов: маркетинговой сферы туристской отрасли в комплексе, в том числе для анализа въездного и внутреннего потока туристов; отраслевой экономики; показателей финансовой устойчивости и платежеспособности туроператоров.

На уровне нормативно-правовых актов Свердловской области:

4. Законодательному собранию Свердловской области разработать законодательный проект «Внесение изменение в Закон о туризме Свердловской области» в части регламентации и закрепления ответственности и разделения полномочий региональных органов власти, а также органов местного самоуправления, курирующих политику в сфере туризма.

5. Законодательному собранию Свердловской области разработать законодательный проект «Внесение изменение в Закон о туризме Свердловской области» в части дополнения целевых показателей развития туризма (финансовые показатели, показатели деятельности туроператоров и турагенств, показатели по количеству туристов Свердловской области, качеству обслуживания туристических услуг).

II. В целях решения проблем, связанных с полномочиями и деятельностью органов государственной власти Свердловской области по развитию туризма:

6.1. Министерству экономики Свердловской области передать и законодательно оформить полномочия Министерству инвестиций и развития Свердловской области в сфере регулирования туристской деятельности. Это вызвано несогласованностью в работе двух министерств, дублированием функций и полномочий. Полномочия по управлению туристской отраслью в настоящее время остаются в Министерстве экономики, хотя все сотрудники переведены в новую структуру. Данные изменения необходимо официально опубликовать на сайте Министерства.

6.2. Министерству инвестиций и развития выступить с инициативой переименования в Министерство инвестиций, развития и туризма Свердловской области с целью повышения степени

осведомленности и информированности жителей Свердловской области о действующем уполномоченном органе власти, курирующего вопросы туризма в регионе.

7. Министерству инвестиций и развития Свердловской области организовать открытые лекции с привлечением СМИ, общественных деятелей с целью повышения осведомленности и информированности жителей Свердловской области о действующем уполномоченном органе власти, курирующим вопросы туризма в регионе.

8. Министерству инвестиций и развития Свердловской области дополнить перечень полномочий в сфере туристской деятельности, связанных с обеспечением жизни и безопасности туристов на внутренних туристических маршрутах и при поездках за рубеж, контролирование объектов туристской инфраструктуры (гостиницы, горнолыжные курорты, санатории и т.д.). Ввести полномочия, связанные с развитием и укреплением участников туристического рынка, защитой экономических и трудовых интересов специалистов турбизнеса.

9. Министерству инвестиций и развития Свердловской области совместно с Правительством Свердловской области популяризировать уральский туризм на он-лайн площадках. Необходимо формирование и продвижение ассоциативного ряда на основе уникальных брендов: «горнозаводская культура», «наследие советской оборонной промышленности», «уральские самоцветы», «уральские горы», «Граница Европа-Азия», «Романовы на Урале».

10. Министерству инвестиций и развития Свердловской области выступить с инициативой создания областной государственной программы по реализации туристических кластеров в регионе.

11. Министерству инвестиций и развития Свердловской области организовать и провести комплексную маркетинговую компанию по продвижению турпродукта Свердловской области на российский и международный туристские рынки; разместить рекламно-информационные материалы и информацию в средствах массовой информации о туристском потенциале Свердловской области для формирования позитивного туристского имиджа Свердловской области.

III. В целях решения проблем в сфере государственной финансовой поддержки сферы туризма в Свердловской области:

13. Министерству инвестиций и развития Свердловской области совместно с Правительством Свердловской области организовать публичную прозрачность расходуемых бюджетных средств на развитие туризма в Свердловской области посредством их размещения на официальном сайте, а также на сайте ГБУ «Центр развития туризма Свердловской области».

14. Министерству инвестиций и развития Свердловской области рассмотреть возможность финансирования из средств областного бюджета или оказания иной финансовой поддержки малого и среднего бизнеса народных ремесел как приоритетного и аутентичного направления туристской сферы Свердловской области, формирования бренда.

IV. В целях решения проблемы в сфере развития и поддержки приоритетных туристических направлений в Свердловской области:

15. В целях стимулирования инвестиций в сектор туриндустрии и снижения себестоимости турпродукта Свердловской области, Министерству инвестиций и развития Свердловской области совместно с законодательным собранием Свердловской области осуществить модернизацию правовой базы, связанную с различными видами и формами государственной финансовой поддержки развития предпринимательства. В частности это касается малого и среднего предпринимательства (возмещение из средств областного бюджета части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в коммерческих банках для реализации проектов в сфере туризма). Льготы по налогообложению в секторе туриндустрии и финансовая поддержка малого и среднего предпринимательства позволят обеспечить обратное поступление денежных средств в бюджеты всех уровней за счет развития сектора туриндустрии.

16. С целью активизации представлений на территории Свердловской области туристских объектов проактивной направленности, Министерству инвестиций и развития Свердловской области совместно с Министерством физической культуры, спорта и молодежной политики способствовать развитию студенческого волонтерского движения в туристской сфере.

V. В целях решения проблемы в сфере развития туристской инфраструктуры в Свердловской области:

17. Министерству инвестиций и развития Свердловской области осуществить мониторинг и инвентаризацию существующей материальной базы коллективных средств размещения.

18. Министерству инвестиций и развития Свердловской области совместно с

Государственным казенным учреждением Свердловской области «Управление автомобильных дорог» разработать проект развития и ремонта туристской транспортной и придорожной инфраструктуры. Совместно с ОАО «РЖД», разработать проект «Развитие железнодорожного туризма и туров в формате «туристского поезда».

19. Министерству инвестиций и развития Свердловской области с целью повышения в городах области категорированных средств размещения, организовать и провести конкурс на лучшую гостиницу.

20. Министерству инвестиций и развития Свердловской области организовать курсы по обучению персонала сферы туризма и гостеприимства совместно с Уральским международным институтом туризма.

VI. В целях решения кадровых проблем в сфере развития туризма на территории Свердловской области:

21. На базе уральского института управления – филиала РАНХиГС при поддержке Министерства организовать ведомство, обеспечивающее подготовку среднего персонала гостиниц, гидов-экскурсоводов, владеющих специальными региональными знаниями и одновременно иностранными языками. Совместно с кафедрой иностранных языков создать комплекс мер по лингвистической подготовке персонала объектов туристского показа, организовать курсы послевузовского (корпоративного) проф. образования.

Надеемся, что предложенные меры позволят значительно улучшить состояние туристской сферы в регионах России, а предложенный опыт будет полезен для жителей других стран и регионов.

Список литературы

1. Общая резолюция Конференции ООН по международному туризму и путешествиям о развитии туризма: Международный договор от 21 августа 1963 г. // Международный туризм: правовые акты. М., 2000.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 901 (в ред. от 28 апреля 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 08 августа 2009 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы): Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2011 г. № 644. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О туризме и туристской деятельности в Свердловской области: Областной закон от 31 декабря 1999 г. № 51-ОЗ (в ред. от 17 октября 2013 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016 - 2030 годы: Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»: Закон Свердловской области от 17 декабря 2015 г. № 150-ОЗ // Областная газета. 2015. 18 декабря.
11. О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры и туризма в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 г. № 488. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О Министерстве инвестиций и развития Свердловской области (вместе с «Положением о Министерстве инвестиций и развития Свердловской области»): Постановление Правительства Свердловской области от 01 октября 2014 г. № 850-ПП (в ред. от 24 декабря 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Повышение инвестиционной

привлекательности Свердловской области до 2020 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 17 ноября 2014 г. № 1002-ПП (ред. от 24 декабря 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Арустамов Д. В первом полугодии выездной турпоток из России сократился… // Деловой Петербург. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dp.ru/a/2015/07/08/V_pervom_polugodii_viezd№/ (дата обращения 21.01.2017).
15. Доходы туристской отрасли. [Электронный ресурс] URL: http://www.№ewsIa№d.ru/№ews/detail/id/1016997/ (дата обращения 21.01.2017).
16. Квартальнов В.А. Туризм – феномен XX века. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://tourlib.№et/books_tourism/kvartal№ov_tourism3.htm (дата обращения 21.01.2017).
17. Нарышкина А. Талиб Руфаи: Россия должна развивать внутренний туризм. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://travel.vesti.ru/article_13374 (дата обращения 21.01.2017).
18. Никто не занимается развитием туризма в Свердловской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ystav.com/№iktoza№imaetsya-razvitiem-turizma-v-sverdlovskoj-oblasti/ (дата обращения 21.01.2017).
19. По данным Росстата РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/ (дата обращения 13.12.2016)
20. Туристский портал Свердловской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gotoural.com/ (дата обращения 21.01.2017).
21. Государственное и муниципальное управление в сфере туризма: Учебник / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. М.: Федеральное агентство по туризму. 2014. - С. 35-38, 192. - ISBN 978-5-4365-0127-7.
22. Кабушкин Н.И. Менеджмент туризма. Минск: ООО Новое знание. 2001. – С. 122-124. - 432 с.- ISBN 985-426-134-4
23. Косолапов А.Б. География российского внутреннего туризма: учебное пособие для студентов ВУЗов. М.: Кнорус, 2014. – С. 67-68. - 145 с. - ISBN 978-5-406-02725-7

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ И ДЕТЕЙ В ФИНЛЯНДИИ

Аннотация. В статье автор говорит о семейной политике Финляндии. Рассказывается о нововведениях и реформах в данной сфере. Подробно показана информация по уровням социального обеспечения и здравоохранения. Автором перечислены виды материального обеспечения.
Аңдатпа. Автор мақалада Финляндияның отбасылық саясаты туралы айтқан. Осы саладағы жаңалықтар мен реформалар жайында мәлімет берілген. Әр деңгейлер бойынша әлеуметтік қамтамасыз ету және денсаулық сақтау туралы ақпарат жан-жақты көрсетілген. Автор материалдық қамтамасыз ету түрлерін жеке атап көрсетеді.
Abstract. «Каждый человек имеет право на здоровую и безопасную жизнь». Это базовый слоган Министерства социального обеспечения и здравоохранения Финляндии.

ВАНХЕМПИНГ ЭЛИНА ГЕННАДЬЕВНА | PhD, ректор Скандинавского Института Академической мобильности г.Сейнайоки, Финляндия

Целью финской государственной семейной политики является создание безопасной среды для развития детей и обеспечение родителям материальных и духовных предпосылок для основания семьи и воспитания детей. В последние годы в центре внимания семейной политики находятся вопросы совмещения работы и семейной жизни. Одним из приоритетных трендов стало укрепление отцовства и обеспечение материального благосостояния семей с детьми. В конце 2015 года население Финляндии насчитывало 5,5 миллионов человек.