

Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Юридический факультет
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное
управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном
и муниципальном управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

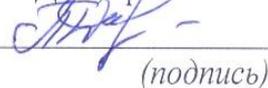


(подпись)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Выполнил:

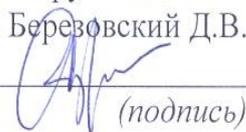
Тихонова Д.А., гр. ГМУ-41



(подпись)

Научный руководитель:

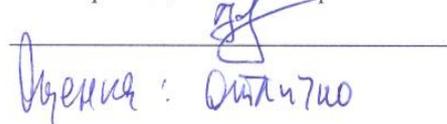
к.ю.н., доцент. Березовский Д.В.



(подпись)

Консультант:

ст. преподаватель Юрин А.Ю.



Самара

2018

Оценка: отлично

Оглавление

Введение	3
1. Характеристика туристской деятельности в Российской Федерации	6
1.1. Понятия, содержание и виды туризма Российской Федерации.....	6
1.2. Правовое регулирование туристской деятельности.....	18
2. Механизм государственного регулирования туристской деятельности	30
2.1. Органы государственного регулирования туристской деятельности: виды, полномочия.....	30
2.2. Особенности и проблемы механизма государственного регулирования туристской деятельности на примере Самарской области.....	40
Заключение	57
Список использованной литературы	60

Введение

Обеспечение развития сферы туризма невозможно без государственного управления и механизмов, способные решать проблемы, которые существуют на различных уровнях. Стоит отметить, что отсутствие конкурентного рынка туристских услуг и четкой системы взаимодействия между отраслями и участниками являются задачами, на которые должны быть направлены механизмы.

Одним из важнейших факторов управления и развития отрасли является государственное регулирование в сфере туризма. Без полного комплекса методов и инструментов регулирования на всех уровнях власти невозможно эффективно осуществлять туристскую деятельность.

Значительную роль в формировании валового регионального продукта во многих странах играет туризм, а также в создании дополнительных рабочих мест и обеспечения занятости населения и активизации внешнеторгового баланса.

В современной России туризм является многоаспектным социально-экономическим и культурным феноменом. Его развитие создает те самые условия, которые необходимы для повышения уровня мобильности и занятости населения страны, а также помощи стабильному экономическому росту региональных экономик, рациональному использованию объектов культурного и природного наследия. Всё это вносит большой вклад в формировании достойной жизни и свободного развития человека и гражданина, является одним из важных приоритетов стабильного развития страны как социального правового государства.

Данная отрасль выступает своеобразных капитализатором социально-экономического развития, так как оказывает большое влияние на ключевые отрасли экономики, например, транспорт и связь, строительство, производство товаров народного потребления и другие.

Государственное регулирование осуществляется путем объединения методов государственного управления, которое включает в себя систему мероприятий законодательного, исполнительного и контрольного характера, целью которых является стабилизация и адаптация к инновационным изменениям.

Государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляется путем:

- определения приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;
- нормативного правового регулирования в сфере туризма;
- разработки и реализации федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма;
- содействия в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- защиты прав и интересов туристов, в том числе оказания им экстренной помощи, а также обеспечения их безопасности [17].

Актуальность темы выпускной работы обуславливается тем, что туристская отрасль является одной из наиболее развивающихся. Перспективы развития туристского комплекса напрямую зависят от усиления государственного регулирования данной сферы на общенациональном уровне. Наличие проблемных аспектов правоприменительной деятельности дополняет актуальность темы.

Также, развитие данного сектора большими темпами роста негативных последствий конкуренции и коммерции приводят к необходимости государственного контроля и регулирования туристического бизнеса. Потребность в отдыхе все больше растет, а значит, нужда в туристических услугах возрастает, входит в норму жизни, становится частью национальной культуры.

Объектом исследования являются отношения государственного регулирования и туристской отрасли.

Предметом является механизм государственного регулирования туристской деятельности.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение и оценка механизма государственного регулирования туристской деятельности на примере Самарской области.

Для достижения данной цели можно выделить определенные **задачи**:

- Раскрыть содержание и виды туризма;

- Проанализировать нормативные правовые документы туристской деятельности в Российской Федерации;
- Провести анализ видов и полномочий деятельности органов государства в сфере туристской деятельности;
- Определить особенности и проблемы механизма государственного регулирования туристской деятельности;

Исследование данной темы осуществлялась на основе нормативной базы, также использовались результаты исследований, которые представлены в научных работах разного уровня.

В современной литературе выделяется ряд проблем, например, рассматривает некоторые аспекты туризма Е.А Амирханова, обосновывает необходимость государственно-частного партнерства в своей работе Д. А Бондарева и А.Н Сорачайкин.

Также, отмечает основные направления деятельности туризма автор А.И Ярочкин. Стоит отметить, что по данной теме исследования представлены также в работах К.З Адамова, О.Н Викулова, В. Воскресенский, И.А Пяткина, А.Ю Юц.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав и заключения.

В первой главе описывается характеристика туристской деятельности в Российской Федерации, раскрываются содержание и виды туристской деятельности, а также правовое регулирования в данной сфере.

Во второй главе проводится анализ механизмов государственного регулирования туристской деятельности, где рассматриваются федеральные органы по государственному регулированию туристической деятельности, а также выявляются проблемные аспекты.

1. Характеристика туристской деятельности в Российской Федерации

1.1. Понятие, содержание и виды туризма в Российской Федерации

Туризм имеет важнейшее значение в жизни людей в связи с непосредственным воздействием на социальную, культурную, образовательную и экономическую области жизни государств и их международных отношений.

Развитие туризма связано с социально-экономическим развитием наций и зависит от доступа человека к активному отдыху и отпуску и его свободы путешествий в рамках свободного времени и досуга, глубокий гуманитарный характер которых он подчеркивает.

Само существование туризма и его развитие полностью зависят от обеспечения прочного мира, в укрепление которого он призван внести свой вклад.

Так, в Гаагской декларации по туризму 1989 года, которая была принята межпарламентской конференцией по туризму в г. Гааге, было отмечено, что туризм стал явлением, вошедшим в нашу повседневную жизнь и:

Включает все свободные перемещения людей от их места проживания и работы, сферу услуг, которая создана для удовлетворения потребностей, возникающих в результате перемещений [23].

Также, это деятельность, которая имеет очень большое значение для жизни людей и современного общества, туризм превратился в важную форму использования свободного времени отдельных лиц, является средством межличностных связей и политических, и экономических и культурных контактов, которые стали необходимы в результате интернационализации всех секторов жизни наций. Должен быть заботой каждого [13].

Является следствием и решающим фактором качества жизни общества.

Именно поэтому парламентам и правительствам следует уделять большое активное внимание данной сфере, где целью будет являться обеспечение развития в грамотном соответствии с обеспечением других важных потребностей и видов деятельности общества.

Важно отметить, всем государствам, а именно, Правительству стоит стремиться к укреплению мира и безопасности на национальном, региональном и международном уровнях, так как это является очень важным условием развития внутреннего и международного туризма.

Современная тур индустрия является системой, которая динамично развивается, где тесно связаны, интересны разных её компонентов и спроса личности на посещение культурных и природных объектов.

Являясь достаточно устойчивым сектором экономики и одним из главных источников дохода для многих стран, туризм занимает одну из ведущих позиций на рынке международной торговли и занимает третье место, после топливной и химической промышленности, в рейтинге мировых экспортных отраслей, опережая производство продуктов питания и автомобилестроения [24].

Туризм относится к несырьевой сфере и имеет большое значение для социального- экономического развития.

За последние два года туристский рынок серьезно изменился, на фоне снижения числа турпоездок за рубеж стал расти внутренний и въездной туризм. По данным Росстата за 2015 год, Россия впервые вошла в десятку наиболее часто посещаемых туристами государств.

По данным всемирной туристской организации формирует 7% мирового экспорта в целом и почти треть мирового экспорта услуг.

На данный момент, Российская Федерация занимает в целом стабильное положение и демонстрирует неплохие темпы роста въездного потока, а также входит в десятку лидером по приёму иностранных граждан.

Государство в сфере туризма играет роль базового института, на основе использования специальных механизмов предопределяет его развитие, на рисунке 1 показана взаимосвязь государства и туризма [8].



Рисунок 1 – Взаимосвязь государства и туризма

Российскую Федерацию делает наиболее привлекательной туристской географической территорией для российских и иностранных туристов интерес к культурно познавательному и природно-ориентированному туризму.

Стоит обратить внимание, что в настоящее время утвержден национальный стандарт РФ «ГОСТ Р ЕН 13809-2012» «Туристские услуги. Туроператоры и турагенты. Терминология», где указаны главные термины, которые широко используются в данной области. Данный стандарт призван способствовать взаимопониманию между пользователем и провайдерами туристских услуг и именно согласование общей терминологии является первым шагом в этом процессе. Помощь, которая оказывается потребителям в том, чтобы они могли сделать осознанный выбор услуг может повысить вероятность удовлетворения ожиданий, а также выиграет от наличия хорошо информированных потребителей [25].

Так, перечень установленных законом понятий открывает основное – туризм, где он понимается как составная часть социально-экономической сферы, государства, которая включает свободное передвижение, а значит, туристические путешествия, поездки, временные выезды граждан и (или) их пребывание за

пределами постоянного места жительства в течение периода, превышающего установленного национальным законодательством срока, с различными целями, например, познавательными, деловыми, лечебно-оздоровительными (санаторно-курортными), религиозными (за исключением, религиозного, обрядового паломничества, спортивными предпочтениями, а также с целью отдыха и участия в событиях [27].

Также, отталкиваясь от указанного законодательного определения можно выделить отличительные признаки туризма:

- Наличие особого субъекта, который совершает выезд или путешествие;
- Путешествие с места постоянного жительства или временный выезд;
- Определенные цели выезда или путешествия в зависимости от вида туризма;
- Наличие свободного времени;
- Запрет на осуществление любой деятельности, которая связана с получением доходов во время путешествий.

Направления туристических потоков могут различаться в зависимости от направления на международный и внутренний. Данные подвиды разделяется в зависимости от целей туризма, вида транспорта, количества туристов, которые используют одновременно единый тур продукт и источников финансирования.

Далее стоит рассмотреть понятие туристской деятельности, под которым поднимается туроператорская и турагентская деятельности, а также иная по организации путешествий [15].

Данная деятельность предусматривает мероприятия по формированию, продвижению и реализации туристического продукта.

Туристическая деятельности является одним из видов предпринимательской деятельности, которая осуществляется физическими и юридическими лицами в соответствии с гражданским законодательством.

Законом определяется несколько видов туризма, которые следует подробно рассмотреть.

Одним из них является внутренний, а именно туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в РФ [26].

Не смотря на то, что есть возможность в короткие сроки добраться до любой точки мира с помощью всевозможного вида транспорта, внутренний туризм становится все более популярным. Россия обладает высоким рекреационным потенциалом. Наличие разнообразных ресурсов позволяет развивать практически все виды туризма, в том числе пляжный, культурно – познавательный, деловой , активный , оздоровительный, экологический, а также морские и речные круизы и даже сельский туризм.

Важным является создание необходимых благоприятных условий для отдыхающих, для того чтобы стимулировать развитие внутреннего туризма, а значит, обеспечение их гостиницами с высоким уровнем обслуживания и отлаженной инфраструктурой.

Эти функции должно брать на себя государство, так как частный бизнес зачастую уделяет мало внимания организации туристического потока внутри страны [10].

Благодаря работе Ростуризма с участниками рынка и комплекса мер по реализации туристического потенциала страны, в настоящее время популярность путешествий по России растет. Расширяется практика продаж пакетных туров, происходит модернизация и развитие инфраструктуры, решаются вопросы обеспечения транспортной доступности российских курортов и снижения доли транспортной составляющей в цене путевок, все это способствует повышению конкурентоспособности отечественного турпродукта.

Развитие внутреннего туризма значительно способствует развитию въездного туризма [11].

Высокий уровень внутреннего туризма является оценкой привлекательности страны для иностранных туристов. Въездной туризм благодаря своей специфике (не продукт доставляется к потребителю, а потребитель к продукту) способствует вовлечению в экспортную деятельность малых и средних предприятий, которые, как правило, не имеют объективной возможности самостоятельно заниматься

классическими экспортными операциями. При этом рост въездного турпотока является стратегически важной тенденцией.

Стоит отметить, что 31 мая 2018 года состоялось заседание депутатов Госдумы где обсуждались проблемы развития внутреннего туризма, а также повышение качества услуг.

Так, отмечалось, что важно повышать активный туризм, являющийся во многих странах основным видом, у России в этой сфере уникальный потенциал – это не только традиционные туристические центры, как Москва, но и Кавказ, круизы по Волге, Алтай, Байкал, Камчатка [28].

Также, важно присутствие пакетных туров, которые только недавно начали появляться в направлениях. Важно, что продолжается развитие целевой программы развития внутреннего и въездного туризма, несмотря на значительное сокращение бюджета, продолжают поступления за счет использования механизмов государственно-частного партнерства.

Стоит обратить внимание на проблему статистики в туризме, а также проведение классификации отелей, внедрение туристской навигации и формирование туристических паспортов регионов.

Важно, что основным фактором, который мешает развитию внутреннего туризма остаётся транспортная проблема.

Под выездным туризмом в законе понимается туризм лиц, которые постоянно проживают в Российской Федерации, в другую страну [7].

Также, на рисунке 3 представлена динамика туристских потоков за 2015-2010 годы.

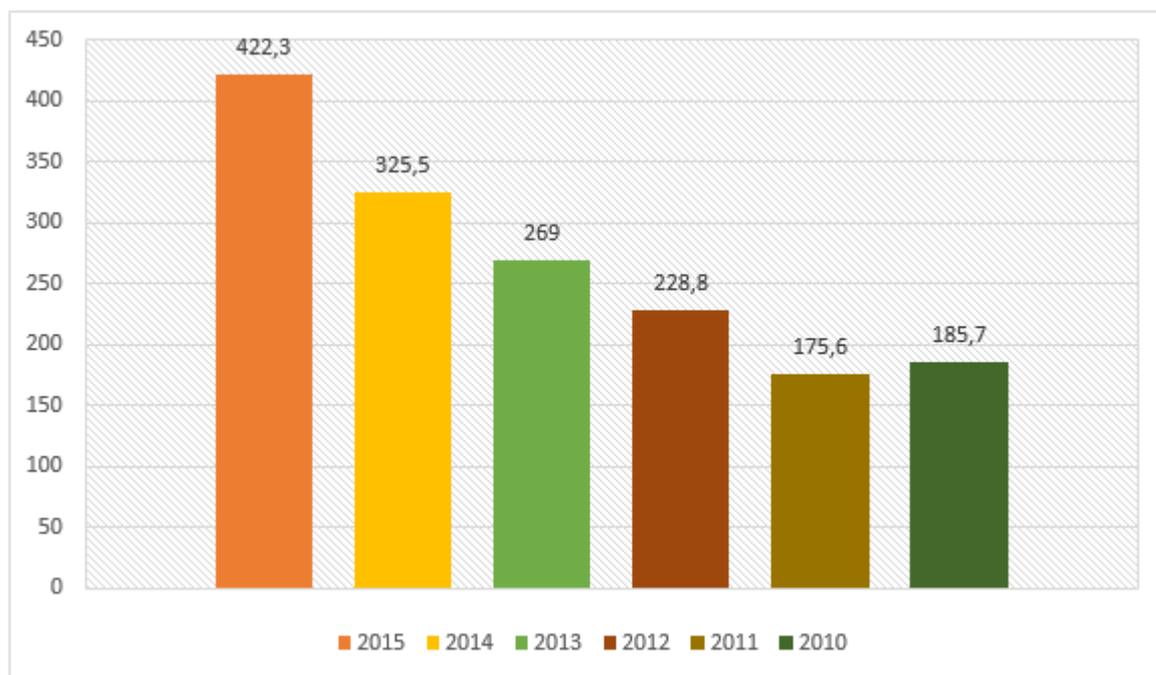


Рисунок 3 - Динамика туристских потоков за 2015-2010 годы (тыс.чел)

Данный рисунок демонстрирует, что внутренний и въездной туристские потоки в Самарской области к 2015 году увеличились почти в три раза.

Что касается статистики выездного туризма 2017 года, она показывает, что выезд за рубеж вырос впервые с 2013 года, выездной туризм в 2017 году растет двузначными цифрами практически по всем популярным направлениям.

Сегодня мы занимаем стабильное положение на рынке международного туризма, однако стоит указать негативные тенденции:

Российская Федерация является одним из крупнейших доноров туристского потока в мире

- отечественная экономика не может эффективно использовать благоприятную тенденцию и зарабатывает на туризме в 5 раз меньше других стран, несмотря на двузначный темп роста показателей въезда иностранцев;
- международные мероприятия не в полной мере могут выполнить задачу по привлечению российских туристов и получения наибольшего экономического эффекта от их проведения;
- усиление угроз безопасности;
- большая конкуренция в сфере международного туризма делает отрасль менее прибыльной, а внутренний продукт неконкурентоспособным по цене [29].

Стоит отметить, что с помощью проведения активной политики развития туризма и акцентированию внимания к отрасли со стороны всех уровней власти, а также организации крупных спортивных и культурных мероприятий в стране состояние инфраструктуры значительно улучшается.

Существует стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2020 года, где социальная роль туризма характеризуется его оздоровительной, просветительской и воспитательной функцией.

Социальным туризмом признается полностью или частично осуществляемый, за счёт средств бюджетных, государственных и внебюджетных фондов, а также средств работодателей.

Важно находить пути применения финансовых механизмов поощрений работодателей, которые являются спонсорами социальных программ в туризме или компенсирующих своим работникам часть затрат на услуги туристические на территории Российской Федерации. Следует добиваться повышения доступности туристических услуг для менее защищенных слоев населения и учащихся [18].

Также, туризм может быть самодеятельным, который осуществляется на добровольной любительской основе, например пешеходные прогулки, горные, автомобильные.

Большое внимание следует уделить лечебно-оздоровительному туризму, так как он выполняет важнейшую функцию по восстановлению здоровья населения, для этого стоит совершенствовать материально – техническую базу, готовить и привлекать кадры в данную сферу, а также активно продвигать данную область туризма на внутреннем рынке, в том числе благодаря сотрудничеству с медицинскими работниками.

Стоит отметить такой вид туризма как культурно-познавательный, являющийся перспективной задачей туризма с целью повышения уровня культуры, образования и просвещения общества.

Так, одним из направлений данного туризма является более глубокая интеграция туристских программ в систему образования, которая позволяет сформировать условия патриотического воспитания, а также расширения кругозора.

Самодетельным туризмом считает туризм, самостоятельно организуемый туристами. Это достаточно специфический вид туристской деятельности, который осуществляется на добровольной основе. Отдыхающие сами выбирают и разрабатывают свой маршрут. Данный вид туризма объединяет любителей пешеходных, спелеологических, велосипедных, автомобильных, горных походов разной квалификации.

Важно, что в 2017 году в Екатеринбурге состоялась учредительная конференция совета по развитию промышленного туризма, итогом которого стало создание органа – Совета по развитию промышленного туризма, чья работа будет направлена на стимулирование развития межрегиональных маршрутов промышленного туризма, а также укрепление связей промышленных предприятий России и туристских компаний, которые организуют познавательные туры с посещением индустриальных объектов.

Участниками учредительного заседания единогласно было принято решение о назначении Председателем Совета Руководителя Ростуризма Олега Сафонова. Совет будет организовывать взаимодействие между промышленными объектами и туристическими компаниями, содействовать в получении решений о допуске на секретные и опасные объекты, способствовать реализации воспитательной функции промышленных туристических маршрутов, формировать единую карту промышленного туризма Российской Федерации.

Так, тактическими задачами Совета в первом полугодии 2018 года станут создание единой карты промышленного туризма, формирование маршрутов и программ развития промышленного туризма в российских регионах.

Многие города России заинтересованы в данном туризме. Помимо Нижнего Тагила к их числу относятся Челябинск, Воронеж, Липецк, Череповец.

Туристы в целях реализации права на отдых, свободу передвижения, могут создавать общественные объединения в законодательном порядке, при этом деятельность объединения может быть направлена на организацию и содействие развитию самодетельного туризма [17].

Еще одним из ключевых понятий является – турист. Так, туристом считается лицо, которое посещает страну (место) временного пребывания в различных целях, таких как: лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессиональных, деловых, религиозных и других целях, без занятия деятельностью.

Стоит отметить, что данный термин прошел довольно длительную эволюцию, которая на сегодняшний день еще не закончена.

На рисунке 3 можно увидеть наиболее востребованные виды туризма Самарской области.



Рисунок 4 –наиболее востребованные виды туризма Самарской области

Так, мы видим, что самым частым является культурно познавательный туризм и составляет 60 процентов, на вторых местах с 15 процентами, событийный туризм, а также паломничество, и меньше всего, а именно , 10 процентов занимает деловой туризм.

Организация объединенных наций неоднократно рассматривала определение иностранного туриста. Так, в статье 1 Международной конвенции о таможенных льготах для туристов, которая была принята ООН в 1954 году, говорится, что турист означает любое лицо независимо от его расы, пола, языка и религии, которое вступает на территорию какого-либо договаривающегося государства , кроме того

государства, в котором это лицо обычно проживает с дозволенной целью (кроме цели эмигрировать) .

Также, в зависимости от целей исследования могут быть применены различные типологии туристов.

Например, в зависимости от вида спроса на туристский продукт туристов можно разделить на три группы:

1. люди с туристскими потребностями и желанием путешествовать;
2. люди с высокой покупательной способностью , спрос которых направлен на элитные и самые престижные туры, оригинальные путешествия , высокий уровень обслуживания (комфорт, особое внимание персонала, индивидуальный гид-переводчик и автотранспорт)
3. люди с покупательским поведением, то есть касается всех тех природных, психологических, социальных причин, которые заставляют его реагировать определенным образом на рекламу.

Туризм непрерывно связан с туристическими ресурсами. Именно их наличие и определяет привлекательность страны для туристов [13].

В законе под данным определением понимаются природные, исторические, социально – культурные объекты, которые включают объекты туристского показа, которые способны удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействующие поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил.

В условиях рыночной экономики, количественная ограниченность и качественная дифференцированность туристических ресурсов, порождают различия в затратах и результатах их хозяйственного использования [22].

Ресурсы могут быть производственными, например, природные условия, а также, непроизводственными, например, античные постройки, что значительно влияет на их ценность.

Также, организация туризма предусматривает использовании тур индустрии, включающая совокупность гостиниц и других средств размещения, транспорта, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового , лечебно –

оздоровительного, физкультурного и иного назначения, организаций, которые осуществляют туроператорскую и турагентскую деятельность, операторов информационных систем, организаций, которые представляют услуги гидов, гидов-переводчиков, инструкторов –проводников [15].

Обеспечение условий, которые необходимы для туризма, его практической деятельности, является целью туристской индустрии.

В рассматриваемой сфере результатом деятельности туроператоров и турагентов является туристский продукт, который представляет собой услугу, с помощью которой удовлетворяются потребности туристов и подлежит оплате.

Это могут быть, например: транспортные, экскурсионные, переводческие, бытовые, коммунальные и посреднические услуги.

Продукт рассматривается в узком и широком смыслах, в первом случае это услуги каждого конкретного сектора тур индустрии, например: гостиничный продукт, туристский продукт туроператора, транспортного предприятия, а во втором, это комплекс товаров и услуг, в совокупности образующий туристическую поездку или имеющий к ней непосредственное

Следует отметить, что основными участниками тур бизнеса являются туроператоры и турагенты, именно они осуществляют деятельность в данной сфере.

В соответствии с законом под туроператорской деятельностью понимается работа по продвижению и реализации туристического продукта, которая осуществляется юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

В свою очередь, турагентской признается деятельность по продвижению и реализации продукта, которая осуществляется также юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем [12].

Стоит упомянуть об инновациях в сфере туризма, в данном случае это определенные системные мероприятия, которые имеют качественную новизну и приводят к позитивным сдвигам.

Одним из примеров можно отметить создание и реализацию туристских проектов, яркое тому доказательство – успех города Великого Устюга Вологодской

области, который сегодня позиционирует себя как родина Деда Мороза и переживает настоящий туристский бум.

Так, в туристской деятельности инновациями можно назвать формирование нового или трансформацию существующего продукта, например: совершенствование транспортных, гостиничных услуг, внедрение информационных технологий [35].

Таким образом, туризм имеет большое значение в жизни народов в связи с непосредственным воздействием на социальную, культурную, образовательную и экономическую области жизни государств и их международных отношений.

Развитие туризма связано с социально-экономическим развитием наций и зависит от доступа человека к активному отдыху и отпуску и его свободы путешествий в рамках свободного времени и досуга, глубокий гуманитарный характер которых он подчеркивает. Само существование туризма и его развитие полностью зависят от обеспечения прочного мира, в укрепление которого он призван внести свой вклад.

1.2. Правовое регулирование туристической деятельности

Принятие народным голосованием Конституции Российской Федерации означало возникновение нового демократического федеративного правового государства, которое признает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их соблюдение и защиту обязанностью [1].

Стоит отметить, что на данном этапе туризм как сфера правового регулирования сохраняя характер межотраслевого комплекса и обеспечивающего гражданам реализацию конституционного права на отдых, окончательно утрачивает свое идеологическое содержание. Туристская деятельность впервые признаётся приоритетной отраслью экономики, что объясняется её растущим экономическим значением для государства.

Еще более значимо, создание в России современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, который обеспечивает, с одной

стороны, широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и зарубежных граждан в туристских услугах, а с другой – значительный вклад в развитие экономики страны, закрепляется в качестве главной цели деятельности государственного комитета Российской Федерации по физической культуре и туризму и координационного комитета по физической культуре, спорту и туризму при Президенте РФ. Так, всемирная поддержка туризма становится одной из приоритетных задач государства.

Правовое регулирование туристической деятельности в России осуществляется на двух уровнях:

Федеральном, данный уровень представлен законом (Об основах туристской деятельности в Российской Федерации), который применяется в соответствии с другими федеральными законами и подзаконными актами, не противоречащими настоящему закону.

Региональном, где правовая база формируется из законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ и не может противоречить основному закону и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам.

Стоит обратить внимание, что закон об основах туристической деятельности не предусматривает возможность правового регулирования органами местного самоуправления аспектов, которые связаны именно с туристической деятельностью, однако это не исключает компетенции данных органов по регулированию других вопросов, которые могут быть связаны со сферой туризма.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления, городского, сельского поселения уполномочены на создание условий для развития туризма. Аналогичное право предусмотрено для органов местного самоуправления муниципального района, органов местного самоуправления городского округа, внутригородского района [14].

Важно отметить, что с 1 января 2017 года действуют нормы статьи 3.3. Закона №132, который закрепляет права органов местного самоуправления по

созданию благоприятных условий для развития туризма, а также могут принимать соответствующие муниципальные правовые акты.

Также, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по решению определенных вопросов, с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Что касается правовой основы международного сотрудничества в данной сфере, ее составляют международные договоры Российской Федерации, которые заключаются в соответствии с Федеральным законом от 15 июля «101-ФЗ « О международных договорах РФ».

Принимая во внимание объективную необходимость правового урегулирования столь перспективной отрасли, как туризм, 22 декабря 1995 года Президент РФ одобрил концепцию реорганизации и развития туризма, которая устанавливает в качестве мер по созданию в стране высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса , в том числе создание нормативно-правовой базы развития туризма, соответствующей мировому опыту и правовой практике.

Так, во исполнение предписаний концепции о создании нормативно-правовой базы в сфере туризма ГКФТ России в июне 1996 года в Государственную Думу представлен проект Федерального закона о туризме, а 24 ноября 1996 году впервые за всю историю существования туристско-экскурсионной сферы в СССР и сферы туризма в России Президентом РФ подписан Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристической деятельности в РФ».

Так, данный закон стал базовым нормативным актом на федеральном уровне, который определяет принципы государственной политики, регулирует отношения, возникающие при реализации права граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав, определяет порядок рационального использования туристских ресурсов.

Важно отметить, что федеральных законов, которые приняты на сегодняшний день именно в соответствии с данным законом, не существует, однако

в отдельных федеральных законах содержится ряд положений, в той или иной степени затрагивающих вопросы правового регулирования тур деятельности в России. К таким законам можно отнести:

Налоговый кодекс Российской Федерации, где в статье 217 перечислены виды доходов физических лиц, которые подлежат налогообложению (освобождаются от него) доходы в натуральной форме в виде оплаты услуг, которые оказываются туристам при предоставлении экстренной помощи [3].

Далее можно отметить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в статье 14.51 которого указаны меры ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности, а в статье 14.39 – за нарушение требований законодательства о предоставлении гостиничных услуг, услуг по временному размещению и или обеспечению временного проживания [4].

Среди важнейших федеральных законов, которые регулируют отношения в сфере туризма и способствуют созданию цивилизованного рынка, необходимо назвать Федеральный закон №2300-1 «О защите прав потребителей», его принятие явилось объективным выражением законодательного усиления гарантий прав потребителей и их защиты. Важно, что принятие данного акта особо подчеркивается в ст.9 Федерального закона №15-ФЗ «О введение в действие части второй Гражданского кодекса РФ», которая определяет необходимость учитывать возможность применения к отдельным видам гражданско–правовых отношений с участием потребителей норм закона о защите прав потребителей [5].

Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 293-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля», где уполномоченным федеральным органом исполнительной власти осуществляется государственный надзор за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Федеральный закон «Об общественных объединениях», в соответствии туристы реализуют право на отдых, свободу передвижения и иных прав в совершении путешествий на основе общности интересов.

Закон РФ «О средствах массовой информации» устанавливает порядок опубликования обязательных сообщений в государственных средствах информации, например, речь может идти об информировании туроператоров, туристов о безопасности туристов в стране временного пребывания.

Также особое место занимают Федеральные конституционные законы «О военном положении». «О чрезвычайном положении», в соответствии с которыми подтверждается наличие обстоятельств, которые свидетельствуют о возникновении в стране временного пребывания туристов в местах угрозы безопасности их жизни и здоровья, а также опасности причинения вреда их имуществу.

Важно указать, что в качестве отдельного предмета регулирования следует рассматривать блок вопросов, включенных в главу 6 «Туристские ресурсы Российской Федерации», где в ст. 13 определено, что классификация и оценка ресурсов, режим их охраны, порядок сохранения целостности и меры по их восстановлению, а также порядок использования определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации [6].

К таким можно отнести, ФЗ «Об объектах культурного наследия », «Об особо охраняемых природных территориях», «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации».

Важно, что отношения, которые возникают при реализации права граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий регулируются и соответствующими нормами, например:

Гражданский кодекс РФ, в частности, вопросы заключения и исполнения договора реализации тур продукта, договора страхования, ответственности туроператора, возмещения убытков и компенсации морального вреда в случае невыполнения условий договора, а также о сроках исковой давности.

Ранее подчеркивалось, что толчком для формирования законодательства о туристической деятельности послужило вступление 1 марта 1996 года в законную

силу части второй ГК РФ. Именно он явился основой построения рыночной экономики, которая охватывают своими нормами и сферу туризма [2].

Также стоит отметить такие федеральные законы как «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «Об исполнительном производстве».

К подзаконным актам, которые приняты в настоящее время в соответствии с основным законом о туризме, можно отнести акты Президента РФ, Правительства РФ, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Указом президента РФ от 21 мая 2012 года №636-ФЗ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации было преобразовано в Министерство спорта Российской Федерации.

При этом функции Минспорттуризма по выработке и реализации государственной молодежной политики, а также созданию условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания, реализации ее профессиональных возможностей были переданы Министерству образования и науки, что касается функций по координации деятельности приоритетных направлений государственного регулирования тур деятельности - Министерству культуры Российской Федерации.

Постановлением Правительства утверждена Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма» (2011-2018) , с помощью которого повышается конкурентоспособность туристского рынка и основными задачами является: развитие туристско – рекреационного комплекса РФ, повышение качества тур услуг и продвижение тур продукта РФ на мировом и внутреннем туристских рынках.

Также, Постановлением Правительства утверждены правила возмещения реального ущерба туристам и иным заказчикам туристского продукты из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора в сфере выездного туризма, утверждены требования к критериям отбора кредитных организаций, в

которых допускается размещения средств резервного фонда объединении туроператоров в сфере выездного туризма, правила оказания экстренной помощи туристам и правила финансирования расходов на оказание экстренной помощи , правила оказания услуг по реализации туристского продукта.

Среди актов Минкультуры следует отметить:

Например, Приказ «Об утверждении примерной формы договора о реализации туристского продукта», «Об утверждении правил профессиональной деятельности», «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров»

Одно из главных мест в ряду документов имеют разъяснения и рекомендации Ростуризма и Роспотребнадзора, которые доводятся до сведения заинтересованных лиц посредством соответствующих информационных сообщений , писем и памяток и публикуются на официальных сайтах ведомств.

Региональный уровень правового регулирования обсуждаемой деятельности в России составляют, в первую очередь, принятые практически во всех субъектах РФ специальные законы, которые регламентируют осуществление туристической деятельности применительно к тому субъекту , на территории которого действует такой закон . В самарской области действует закон о государственной поддержке развития туризма.

Следующий уровень регионального нормотворчества в сфере туризма и туристской деятельности занимают подзаконные акты, среди которых необходимо отметить целевые программы о развитие туризма на территории конкретного субъекта. Например, «Государственная программа Самарской области «Развитие предпринимательства, торговли и туризма» на 2014-2019 годы.

Далее следует отметить акты, регулирующие вопросы формирования и ведения реестра субъектов и объектов туристской индустрии и туристских ресурсов на территории конкретного субъекта РФ, например:

- Постановление Правительства Севастополя от 21 декабря 2015 г. N 1253-ПП "Об утверждении Положения о формировании и ведении туристского реестра города Севастополя";

- Постановление Совета министров Республики Крым от 10 апреля 2015 г. N 189 "Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра субъектов и объектов туристской индустрии Республики Крым, Порядка формирования и ведения реестра туристских ресурсов Республики Крым";

В отдельных субъектах РФ разработаны соответствующие стратегии и концепции в сфере туризма.

Весьма значимое место отводится регулированию вопросов предоставления субсидий субъектам туристской индустрии.

Как правило, именно на региональном и местном уровнях решается существенное количество вопросов из данной сферы отношений. Что касается нормотворческой деятельности органов местного самоуправления по вопросам, связанным с регулированием отдельных аспектов в области туризма, то она должна осуществляться исключительно в пределах установленных для таких органов полномочий и в соответствии с нормами регионального и федерального законодательства [30].

Также немаловажно, что уже в первые годы действия закона о туристской деятельности именно посредством ГОСТов предпринимались попытки устранить имеющиеся в нем пробелы и несоответствия. Например, в ГОСТе Р 50690-2000 закреплены дефиниции, которые отсутствуют в Законе о туристской деятельности: туристская и экскурсионная услуги. Стандарт определил условия для договоров о выездном туризме в части ответственности и принимающей стороны и перевозчика.

Стоит отметить, что существует национальный стандарт Российской Федерации «ГОСТ Р 50690- 2017» Туристские услуги.

Настоящий стандарт устанавливает общие требования к туристским услугам, распространяется на туроператорскую, турагентскую деятельность, а также иную деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые

оказывают такие услуги. Настоящий стандарт не распространяется на туристские услуги в области самодеятельного туризма.

Состоит из описания терминов и определений, видов туристических услуг, указываются общие требования, оценка и контроль качества туристических услуг.

Также на региональном уровне существует соглашения в сфере туризма, а именно соглашение о взаимодействии с целью развития и продвижения экологического и природоохранной территории национального парка «Самарская лука»; Типовая региональная программа развития внутреннего туризма; Доклад о состоянии развития туризма Самарской области; Отчеты об исполнении государственных программ Самарской области.

Так, уполномоченные на осуществление нормотворческой деятельности государственные органы субъектов РФ всегда принимали во внимание положения о том, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые регулируют туристическую деятельность, не могут противоречить федеральным законам. Все возможные в данном отношении споры о соответствии региональных норм нормам федеральным решаются в установленном законодательством РФ судебном порядке .

Что касается нормотворческой деятельности органов местного самоуправления по вопросам, связанным с регулированием отдельных аспектов в области туризма, то она должна осуществляться исключительно в пределах установленных для таких органов полномочий и в соответствии с нормами регионального и федерального законодательства.

Стоит также отметить, что существует общественный совет по туризму в Самарской области, который создан в целях улучшения взаимодействия органа исполнительной власти, субъектов туристской индустрии, правоохранительных и контролирующих органов, действующий для разработки единой стратегии продвижения туризма, развития конкуренции и эффективного использования финансовых ресурсов, а также реализации областных целевых программ и соглашений по вопросам поддержки туризма.

Таким образом, правовое регулирование туристической деятельности в России осуществляется на двух уровнях:

Федеральном, данный уровень представлен законом (Об основах туристской деятельности в Российской Федерации), который применяется в соответствии с другими федеральными законами и подзаконными актами, не противоречащими настоящему закону.

Региональном, где правовая база формируется из законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ и не может противоречить основному закону и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам.

Стоит отметить, что основным содержанием норм законодательства о туристской деятельности являются вопросы защиты прав потребителей туристского продукта, правового регулирования деятельности туроператоров и турагентов, а также публичной организации предпринимательской деятельности в сфере туризма [37].

Таким образом, формирование политики туризма является важным фактором в условиях социально-рыночной экономики, когда государство прямо или косвенно направляет развитие туризма.

Основными видами туризма в России можно отметить: лечебно-оздоровительный, культурно-познавательный, деловой, событийный, сельский, спортивный, религиозный, экологический, образовательный, промышленный.

Можно выделить основные отличительные признаки туризма:

- Наличие особого субъекта, который совершает выезд или путешествие;
- Путешествие с места постоянного жительства или временный выезд;
- Определенные цели выезда или путешествия в зависимости от вида туризма;
- Наличие свободного времени;
- Запрет на осуществление любой деятельности, которая связана с получением доходов во время путешествий.

Важно, что в 2017 году в Екатеринбурге состоялась учредительная конференция совета по развитию промышленного туризма, итогом которого стало

создание совета развития промышленного туризма, чья работа будет направлена на стимулирование развития межрегиональных маршрутов, а также укрепление связей промышленных предприятий России и туристских компаний, которые организуют познавательные туры с посещением индустриальных объектов.

Следует отметить такие виды туризма как внутренний, въездной и выездной туризм. Что касается категорий туризма, то их можно разделить на туризм в пределах страны, включающий внутренний и въездной, национальный туризм – внутренний и выездной и международный – въездной и выездной.

Сегодня в Самарском регионе представлен практически весь спектр туристических услуг. Также, на туристском рынке ныне работает более 400 игроков, большинство из них это туристские агентства [31].

Стоит также отметить, что существует общественный совет по туризму в Самарской области, который создан в целях улучшения взаимодействия органа исполнительной власти, субъектов туристской индустрии, правоохранительных и контролирующих органов, действующий для разработки единой стратегии продвижения туризма, развития конкуренции и эффективного использования финансовых ресурсов, а также реализации областных целевых программ и соглашений по вопросам поддержки туризма.

Важно отметить, что правовое регулирование туристской деятельности в России осуществляется на двух уровнях.

На федеральном, который представлен законом об основах туристской деятельности и региональном, правовая база которого формируется из законов и других нормативных правовых актов субъектов.

Так, федеральный уровень определяет принципы государственной политики, которая направлена на установление правовых основ единого туристского рынка, а также регулирование отношений, которые возникают при реализации права граждан на отдых, свободу передвижения, определяет порядок рационального использования туристских ресурсов.

Что касается уровня регионального, это, прежде всего, законы, которые принимаются во всех субъектах РФ, регламентирующие осуществление туристской

деятельности. Например, закон Самарской области «О государственной поддержке развития туризма».

Также, существует национальный стандарт Российской Федерации «ГОСТ Р 50690- 2017» Туристские услуги .

Настоящий стандарт устанавливает общие требования к туристским услугам, распространяется на туроператорскую, турагентскую деятельность, а также иную деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые оказывают такие услуги.

2. Механизм государственного регулирования туристской деятельности

2.1. Органы государственного регулирования туристской деятельности: виды, полномочия

Итак, выработка и реализация государственной политики в сфере туризма, включающая также формирование правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, установление приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации, разработка, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования в сфере туризма являются, безусловно, важными полномочиями соответствующих федеральных государственных органов.

Стоит отметить, в России часто меняются федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют государственное управление, межотраслевую и межрегиональную координацию в сфере туризма, реализуют государственную политику в данной области. За определенный промежуток времени в России проведено, по меньшей мере, десять преобразований федерального органа исполнительной власти, который несет ответственность за развитие туризма. В настоящее время ответственным за развитие туризма в России является Федеральное агентство по туризму в РФ (Ростуризм), созданный указом Президента России от 18.11.2004 г. №1453 [9].

Так, в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по туризму, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 №901, Федеральное агентство по туризму является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

Структура центрального аппарата Федерального агентства по туризму приведена на рисунке 3 [38].

Руководитель
Олег Петрович Сафонов

Конюшков
Алексей
Алексеевич
Заместитель
руководителя

Королёв
Николай
Вадимович
Заместитель
руководителя

Корнеев Сергей
Евгеньевич
Заместитель
руководителя

Яценко Владимир
Сергеевич
Советник руководителя

Сергеева Светлана
Викторовна
Советник руководителя

Управление государственных туристских проектов и безопасности туризма

Отдел туристских информационных ресурсов и безопасности туризма, Меньшикова Татьяна Николаевна, заместитель начальника управления – начальник отдела

Отдел обеспечения развития туризма в регионах и Крымском федеральном округе, Беленко Наталья Георгиевна, заместитель начальника управления- начальник отдела

Отдел туристских событий и маркетинговых технологий, Матосян Люсине Грантовна, начальник отдела

Правовое управление

Арахамия Иза Вениевна, начальник управления

Отдел правового обеспечения деятельности Агентства, Кудреватых Александр Сергеевич, заместитель начальника управления – начальник отдела

Отдел формирования и ведения реестра туроператоров, Мерклин Александр Владимирович, начальник отдела

Управление международного сотрудничества

Коровкин Валерий Алексеевич, начальник управления

Отдел двустороннего сотрудничества, Фомин Владимир Васильевич

Отдел международных организаций и мероприятий, Хвостенкова Елена Дмитриевна

Управление внутреннего туризма и государственных целевых программ

Гуник Владимир Николаевич, начальник управления
 Отдел государственных целевых программ и капитальных вложений, Роганова Виктория Михайловна
 Отдел анализа туристского рынка и статистики , Бардин Алексей Александрович
 Отдел мониторинга и оценки бюджетных расходов и госпрограмм, Ростунова Вероника Сергеевна

Управление делами

Семёнова Лариса Сергеевна, начальник управления
 Дубровин Георгий Львович, заместитель начальника управления – Главный бухгалтер
 Отдел государственных заказов и информационных технологий, Кущева Ирина Федоровна
 Отдел финансирования и бухгалтерского учета, Сухова Татьяна Евгеньевна
 Отдел кадров и делопроизводства, Парфишина Анжелика Вадимовна

Рисунок 5 - Структура центрального аппарата Федерального агентства по туризму [39]

Стоит отметить, что руководство деятельностью агентства осуществляет Министерство культуры Российской Федерации. Федеральное агентство руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, актами Президента и Правительства, международными договорами , нормативными правовыми актами Министерства культуры , а также положением агентства.

Федеральное агентство возглавляет руководитель, который назначается на должность и освобождается от нее Правительством Российской Федерации по представлению Министра культуры Российской Федерации.

Руководитель несёт персональную ответственность за выполнение возложенных на агентство полномочий и реализацию государственной политики в данной сфере, а также имеет заместителей , которые, в свою очередь, назначаются и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра культуры РФ.

Также, руководитель распределяет обязанности между своими заместителями;

- Предоставляет проект положения об Агентстве Министру культуры, где указаны предложения о численности и фонде оплаты труда работников центрального аппарата, а также план ежегодный и прогнозные показатели деятельности, отчёт их исполнения;
- Подтверждает сведения о структурных подразделениях агентства;
- Назначает на должность и освобождает от нее работников Агентства;
- в пределах установленных Правительством фонда оплаты труда и численности, утверждает структуру и штатное расписание;
- Вносит предложения в Министерство труда.
- Финансирование расходов на содержание центрального аппарата Федерального агентства по туризму осуществляется за счет средств, которые предусмотрены в федеральном бюджете.

Также агентство является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, которые открываются в соответствии с законодательством. Вправе иметь геральдический знак- эмблему, лаг и вымпел по согласованию с Геральдическим советом при Президенте РФ.

Так, федеральное агентство по туризму осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- Занимается деятельностью по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг;
- Реализует приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности, осуществляет формирование и ведение единого федерального реестра, осуществляет информационное обеспечение, которое включает также содействие в создании и функционировании туристских информационных центров, систем навигации и ориентирования в сфере туризма;
- Информировует туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания, осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом рынках;

- Осуществляет закупки товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности;
- Также, анализирует работу государственных унитарных предприятий, которые ему подведомственны, утверждает экономические показатели деятельности, проводит проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования комплекса имущества;
- Также, агентство взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями
- Осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов;
- Работает с гражданами, а именно, рассматривает устные и письменные обращения, принимает решения по данным заявлениям и направляет ответы, а также, осуществляет приём;
- Также, выполняется работа по комплектованию, хранению, учёту и использованию архивных документов;
- Организуют конгрессы, конференции, семинары и выставки , а также реализуют меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- Осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, которые предусмотрены на содержании агентства и реализацию возложенных на него функций.

Следует уточнить, что федеральное агентство с целью реализации полномочий имеет права:

- Запрашивать и получать сведения, которые необходимы для принятия решений по отнесенным к компетенции агентства вопросам;
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам; привлекать научные и иные организации, а также ученых и специалистов для проработки вопросов;
- создавать координационные, совещательные и экспертные органы, в том числе межведомственные;

- учреждать печатные средства массовой информации для публикации официальных заявлений [38].

Важно, что федеральное агентство по туризму не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, кроме случаев, которые установлены указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства [14].

На пленарном заседании Самарской Губернской думы 31 мая 2011 года был принят Закон Самарской области «О государственной поддержке развития туризма в Самарской области», устанавливающий правовые основы государственной поддержки развития туризма области и направленный на создание благоприятных условий для развития и рационального использования туристских ресурсов на территории области [38].

Закон призван обеспечить:

- Правовую основу развития законодательства в сфере туризма;
- Организационную основу системы государственной поддержки;
- Финансовую прозрачность бюджетного финансирования;
- Открытость проведения государственной политики в данной сфере;
- Противодействие коррупции туризма.

Данный закон содержит преамбулу, 7 глав и 40 статей.

Также, в целях развития туризма в Самарской области государственная поддержка осуществляется путем: реализации мероприятий областных целевых программ, установления льготного налогообложения юридическим лицам, которые осуществляют свою деятельность в сфере туризма, государственной поддержки инвестиционной деятельности, государственной поддержки инновационной деятельности, поддержки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, субъектов малого и среднего предпринимательства, а также участия Самарской области в государственно-частных партнерствах в сфере туризма.

Государственное регулирование в сфере туризма в Самарской области осуществляют законодательные и исполнительные органы власти.

Так, к полномочиям Самарской Губернской Думы в сфере государственной поддержки туризма относятся:

- принятие законов в данной сфере;
- осуществление контроля за соблюдением и исполнением законом;
- утверждение законов в части расходов на государственную поддержку сферы туризма;
- рассмотрение Ежегодного доклада о состоянии развития туризма в Самарской области;
- участие в разработке областных целевых программ в сфере туризма;
- взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации по формированию и реализации государственной политики в сфере туризма;

К полномочиям Правительства следует отнести: [6]

- Рассмотрение и утверждение областных целевых программ, установление порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации областных программ;
- рассмотрение и утверждение планов мероприятий;
- формирование органа исполнительности власти Самарской области, который осуществляет реализацию государственной политики в сфере туризма на территории Самарской области;
- взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере туризма, в том числе внесение предложений, которые направлены на совершенствование федерального законодательства в сфере туризма.

Непосредственно управление сферой туризма в Самарской области осуществляется Департаментом туризма Самарской области.

Так, Департамент туризма Самарской области является органом исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере туризма на территории Самарской области.

Кадровое, финансовое и правовое обеспечение деятельности осуществляет министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. Финансирование деятельности осуществляется за счет средств областного бюджета.

Таким образом, на Департамент возлагаются следующие задачи :

- Подготовка предложений по основным направлениям государственной политики, обеспечение их реализации, с учетом изменений общественных потребностей и реальных возможностей, которые складываются в ходе социальных и экономических преобразований в обществе;
- Улучшение форм поддержки субъектов туризма;
- Обеспечение комплексного, сбалансированного и динамичного развития туризма, а также сохранение и развитие туристского потенциала;
- Вовлечение Самарской области в системы российского туристского рынка;
- Развитие международного сотрудничества;
- Подготовка предложений по формированию и осуществлению инвестиционной политики;
- Анализ состояния и проведение мониторинга туризма;
- Проведение активной маркетинговой, информационной политики, которая направлена на формирование позитивного имиджа Самарской области в сфере туризма.

Также следует отметить полномочия департамента:

- Подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства;
- Реализация основных задач направленных на развитие туризма;
- Обеспечение защиты информации в пределах своей компетенции;
- Проведение мониторинга деятельности и развития общественных движений в сфере туризма;

- Обеспечение инвалидам и маломобильным гражданам условий для беспрепятственного доступа к объектам, которые используются для предоставления услуг в сфере туризма;
- Разработка рекомендаций по внедрению в практику результатов научных исследований и самодеятельного туризма как приоритетных направлений государственного регулирования;
- Организация и проведение международных и межрегиональных конференций;
- Участие, разработка и реализация мер, которые связаны с сохранением и развитием природных, исторических, социально-культурных объектов, используемых для экскурсионно-туристского показа;
- Ведение учета и отчетности в сфере туризма в установленном законодательном порядке, в том числе реализации мероприятий государственных программ Самарской области в сфере туризма;
- Подготовка ответов на обращения органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан;
- Формирование материалов для издания и размещение на интернет-портале Департамента информационных бюллетеней, методических и аналитических изданий;
- Участие в защите прав и интересов туристов, обеспечении их безопасности на территории Самарской области;
- Обеспечение содействия в кадровом обеспечении в сфере туризма.

Стоит отметить, что департамент возглавляет руководитель Департамента, который назначается на должность и освобождается от нее Губернатором Самарской области по представлению вице-губернатора-председателя Правительства Самарской области.

Так, руководитель управляют деятельностью Департамента и его структурных подразделений по принципу единоначалия, и несет персональную ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных на Департамент задач и полномочий.

Также, в структуру департамента, помимо руководителя, входят два заместителя руководителя.

Руководитель Департамента:

- Без доверенности представляет Департамент в отношениях с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами;
- Организует деятельность Департамента, принимает решения по вопросам, которые входят в его компетенции;
- Подписывает (визирует) приказы, иную служебную документацию в пределах компетенции;
- Дает поручения по вопросам работы Департамента, которые являются обязательными для государственных гражданских работников Департамента;
- Представляет на утверждение Губернатору Самарской области структуру и предельную штатную численность Департамента;
- Принимает решения о проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Самарской области;
- Отчитывается перед Губернатором Самарской области, вице-губернатором – председателем Правительства Самарской области о результатах деятельности;
- Подготавливает предложения по направлению на профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов Департамента;
- Утверждает планы работы.

Немаловажным, являются права органов местного самоуправления муниципальных образований, которыми являются: принятие участие в разработке планов мероприятий в сфере туризма, в подготовке и обсуждении доклада о состоянии развития данной области, а также принятие участия в разработке областных целевых программ в сфере туризма.

Таким образом, государственная поддержка развития туризма в Самарской области является совокупностью мер, которые принимаются органами государственной власти Самарской области в соответствии с федеральным

законодательством, нормативными актами Самарской области, в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий развития туризма в области.

2.2. Особенности и проблемы механизма государственного регулирования туристской деятельности на примере Самарской области

Стоит отметить, что невозможно развитие сферы туризма без эффективного управления государством и механизмов, которые способны решить проблемы на уровне региона.

Для начала, следует выделить виды механизмов, которые являются актуальными, а именно:

Организационно-административный механизм является сбором определенных правил туристской деятельности, который включает нормативно-правовые акты, положения, регламенты и предполагает совершенствование структуры государственного управления путем разграничения полномочий органов исполнительной власти.

Следующим стоит отметить механизм экономический, который предполагает обеспечение материальной базы, например, объектов туристической инфраструктуры, содержательной, а именно, заработной платы, а также социальной, предусматривающей отношений к специальным группам населения, путем ввода льгот.

Стимулирующий механизм, включающий способы поддержки и выражающийся в прямом участии государства в реализации целевых программ и региональных ассигнований, предоставлении субсидий на осуществление конкретных проектов и путем формирования благоприятных условий для научных разработок.

И, наконец, контролирующий механизм, обеспечивающий надзор и контроль в отношении государственных решений и соблюдения законов.

Важно, что анализ механизмов показал значимость организационно-административного, а также эффективность его применения. Основным его компонентом являются законодательные и исполнительные органы власти, которые и осуществляют регулирование.

Так, преимущество программ состоит в обеспечении концентрации ресурсов на наиболее перспективных направлениях.

Вместе с тем, отсутствующий стимулирующий и недостаточно развитый контролирующий механизмы отрицательно сказываются на развитии сферы туризма.

Именно поэтому, для повышения эффективности организационно-правового механизма было бы целесообразно внедрение стимулирующего механизма, с учётом отраслевой и территориальной специфики.

Например, в Самарской области такая специфика предопределяет реконструкцию дорог, развитие туристских комплексов. Выделение субсидий на эти цели напрямую на уровне администрации сельских поселений и городских округов поможет избежать проблем с распределением денежных средств.

Также стимулирующий механизм может включать проведение конкурсов, лучшие идеи и проекты которых получают государственную поддержку.

Что касается контролирующего механизма, то это прерогатива Департамента туризма.

Получается, что при управлении сферой туризма необходимо значительное внимание уделять механизмам управления.

Конечно, существуют проблемы государственной программы по развитию туризма, а именно, отсутствие системности. Ощутимы проблемы с финансированием. Беда с целевыми индикаторами программы: показатель ее эффективности – число размещенных граждан, почти не фигурирует. Есть постоянно пересечение федеральных и местных программ разного уровня в точке «туризм», и это мешает, прежде всего, инвесторам, понять перспективу вложений.

Стоит отметить, что нет четкой системы в нормативно-правовой базе. В ходе анализа законодательства сферы туризма было выявлено много недостатков в правовом регулировании.

По факту, существуют два механизма государственного регулирования – программы развития туризма, где основным условием является создание кластеров, а также экономические зоны, которые были призваны неэффективными, но формально механизм существует.

Существуют проблемы и с распространением информации, причиной тому служит слабая реклама и продвижение туристских дестинаций, недостаточное использование современных технологий.

Также, в условиях существующих проблем статистики в туризме нет возможности грамотно планировать и прогнозировать, не существует утвержденной прогнозной модели расчета объёмов туристского потока. Это было бы очень полезно, ведь это нужно региону, чтобы можно было понимать, сколько поедет туристов, на что следует рассчитывать, в том числе в денежном выражении.

В Самарской области приоритетами региональной политики можно обозначить:

- Развитие туристско-рекреационного кластера;
- Обеспечение и поддержание конкурентных преимуществ Самарской области;
- Создание благоприятных условий для развития перспективных направлений туризма
- Содействие в реализации инвестиционных проектов, которые направлены на создание гостиничной и туристской инфраструктуры.

Так, главной целью политики государства следует указать создание конкурентоспособного кластера, который будет обеспечивать привлекательность и узнаваемость Самарской области на российском и международном рынка туристских услуг.

Стоит отметить, что основными принципами государственной поддержки приоритетных направлений являются ценовая доступность туристского продукта, качество услуг и экономический эффект для бюджетов всех уровней.

Для дальнейшего рассмотрения темы, стоит учитывать и статистику туризма в Самарской области. Так, основные показатели деятельности туристских фирм с 2009 по 2015 годы отображены на таблице 1 [39].

Таблица 1 - Основные показатели деятельности туристских фирм

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
число турпакетов, тыс ед	62,3	78,1	64,3	66,5	66,5	76,9	62,6	72,9
зарубежным странам	15,1	20,2	19,9	26,1	54,2	45,4	37,3	24,7
стоимость турпакетов, млн.руб	946	1324,1	1492,7	2427,9	3606,2	3500	3276,0	2918,3
зарубежным странам	543	588,7	841,9	1521,7	3084,5	2748,5	2487,1	1633,1
число обслуженных туристов, тыс человек	53,7	85,5	97,5	95,3	143,5	132,7	107,3	106,4
по Российской Федерации	34,5	60,6	61,4	59,1	61,3	64,3	48,3	65,9
число организаций, единиц	145	172	242	181	227	249	261	241

Изучая данную таблицу, мы можем заметить, что число тур пакетов на территории нашей страны больше, чем зарубежным, что касается объема платных услуг, происходит постоянное изменение, число организаций в сравнении с 2010 годом явно увеличилось.

Также, в таблице 2 показан объем платных услуг населению в сфере туризма.

Основываясь на данные таблицы 2, можно сделать вывод, что объем платных услуг населению туристских агентств в марте 2018 растет относительно марту 2017 года, что нельзя сказать про гостиницы, так, в марте 2018 года объем составляет 106,3 миллиона, а в марте 2017 показатель был 121,2 млн. рублей.

Таблица 2 - Объем платных услуг населению по конкретному виду деятельности

	март 2018 г			январь-март 2018 г		
	млн.рублей	в % к февралю 2018	в % к марту 2017 г	млн рублей	в % к январю-марту 2017 г	итого
платные услуги туристских агентств, туроператоров и прочие услуги по бронированию и сопутствующие им услуги	113,5	97,3	126,1	349	132,2	0,9
гостиниц и аналогичных средств размещения	106,3	110,6	121,2	288,9	117,5	0,7
специализированные коллективные средства размещения, такие как санаторно-курортные	109,9	85,6	95,8	352,9	103,9	78,5

Также, по прогнозам чиновников, во время игр чемпионата мира по футболу 2018 года, Самару будут посещать более 30 тысяч туристов в сутки.

Руководитель департамента, Михаил Мальцев, заявил на пресс-конференции, что наш регион ежегодно посещает до 800 тысяч туристов и наполняемость домов для тех, кто приезжает в область, составляет 60 процентов. [39]

Регион представляет собой один из центров деловой, политической, духовной и культурной жизни Поволжья, имеет уникальный потенциал для развития наиболее перспективных видов туризма, что позволяет существенно разнообразить предложение и повысить конкурентоспособность туристского продукта.

Анализ потенциала Самарской области в сфере туризма показал, что к перспективным направлениям можно отнести событийный, сельский, культурно-исторический, экологический, круизный, и конечно, событийный.

ТРК «Событийная агломерация» будет также являться одним из стратегических направлений развития туризма, а именно, строительство гостиничного комплекса, в рамках конгрессно-выставочного центра на территории стадиона, проектирование и строительство гостиничного комплекса не ниже 4 звёзд.

Финансирование мероприятия, которые направлены на развитие сферы туризма и гостеприимства в рамках подготовки к чемпионату мира предусмотрены государственной программой «Подготовка к проведению чемпиона мира по футболу», которая утверждена постановлением Правительства Самарской области от 29.11.2013 [21].

Стоит отметить, что Самарская область уникальна своими природно-климатическими условиями и имеет огромный потенциал для культурного, оздоровительного и активного отдыха. Настоящей природной жемчужиной можно считать национальный парк «Самарская лука». Так, на площади существует около 200 природно-исторических памятников. Также, по парку проходят велосипедные маршруты организуются пешие и конные походы, джип-туры. Важно, что ежегодно приезжает около миллиона туристов. Совсем рядом находится Жигулевский заповедник имени Ивана Спрыгина, образующий биосферный резерват международного значения.

Так, по итогу 2015 года, на территории области можно насчитать особо охраняемых и природных территорий: государственные заповедники (1), национальные парки (2), биосферные резерваты (1), ООПТ регионального значения (213), 1 ботанический сад, лечебно-оздоровительная местность (1).

В регионе существуют такие драгоценные памятники природы как: Муранский и Бузулукский боры, Рачейские Альпы, Голубое озеро, Моховое болото.

Так, удобное географическое положение, безусловно, благоприятно сказывается на развитии региона.

Самарская область представляет интерес для населения не только региона, но и страны в целом в плане санаторно-курортного лечения, так как имеет множество источников минеральных вод и лечебных грязей, которые сочетаются с неповторимой красотой волжских просторов, гор и благоприятным климатом.

Также, все больший интерес проявляют к туристическим базам отдыха губернии, что обусловлено возрастанием уровня комфортабельности и ассортиментов предлагаемых услуг.

Стоит отметить, что природная среда способствует развитию и активных видов туризма, таких как конный, горный, пешеходный, паломнические маршруты, также это экстремальные виды спорта на воде – вейкборд, кайтинг, дайвинг, возможности региона по развитию зимних видов спорта удовлетворяет даже самых требовательных туристов – катание на горных лыжах, сноубордах, снежоката, для культурно познавательного туризма действует огромное количество туристических маршрутов, в том числе экологический, событийный, экстремальный.

Так, Самара является одним из самых крупным в Поволжье центром речных круизов. По количеству формируемых теплоходов регион занимает третье место после Москвы и Санкт-Петербурга, это очень важное направление, которое необходимо постоянно развивать и поддерживать.

Безусловно, Самарская область привлекает туристов не только своей природной, но и культурными достопримечательностями. Ежегодно проводится множество фестивалей, праздников и событий, которые привлекают множество людей не только из губернии, но и со всей страны.

Стоит отметить, что привлекают туристов также международные спортивные и культурные, а особенно, музыкальные фестивали, более чем из 400 пунктов состоит ежегодный календарь туристических событий.

Среди них можно отметить «Гэс Фест», фестиваль электронной музыки и экстремальных видов спорта, мировая известность у международного фестиваля «Рок над Волгой».

Нельзя не отметить, что существует проект «Жигулевская жемчужина» для которого идет поиск инвесторов. Так как в последнее время растет популярность экологических маршрутов, данный проект планируется на территории парка «Самарская лука», здесь будут благоустроены несколько территорий с гостиничной и туристской инфраструктурой. [40]

Также, важно отметить предстоящий чемпионат мира по футболу, который определенно даст толчок развитию всей губернии на десятилетия вперед.

Так, Самара по данным крупнейшего в мире сайта о путешествиях «tripadvisor», находится на седьмом месте среди лучших туристских направлений.

Что касается транспортной доступности, существует международный аэропорт «Курумоч», который является крупным авиаузлом Среднего Поволжья, крупнейший в Европе железнодорожный вокзал, автомобильное сообщение Самары с центром России и Уралом налажено по федеральной трассе М5. Автомагистрали региона соединяют область с Казахстаном, Северной Европой и дальневосточным направлением.

Вместе с тем в сфере туристской индустрии отмечается ряд проблем, которые влияют на развитие туризма в регионе:

- Проблема привлечения инвестиций;
- Недостаточно активное продвижение туристского потенциала Самарской области в мировом и региональных рынка;
- Недостаточная конкурентоспособность туристского тур продукта, то есть соотношение цена-качество не отвечает мировым стандартам;
- Недостаточное разнообразие конкретного туристского продукта;
- Недостаточность использования возможностей туров выходного дня;
- Малая информированность населения о туристском потенциале региона, отсутствие достаточных информационных блоков о достопримечательностях Самарской области на улицах, объектах показа;
- Недостаточное развитие государственно-частного партнерства в сфере туристской деятельности.

Так, с учетом изложенного, можно сделать вывод об актуальности обоснованной необходимости активизации роли государства в решении первоочередных задачи по развитию туристско-рекреационного комплекса в Самарской области и созданию конкурентоспособного рынка туристических услуг.

Именно поэтому, наиболее действенным способом решения проблем будет применение программно-целевого метода.

Согласно стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2020 года, развитие рекреационно-туристского сервиса Самарской области является одним из приоритетных направлений устойчивого развития Самарской области как современного развивающегося центра [34].

Для эффективного управления туристской отрасли необходима регулярная методическая и аналитическая поддержка субъектов отрасли, капитальные вложение и поддержание инфраструктуры туризма, а также государственная централизованная маркетинговая деятельность по продвижению продукта в Самарской области. Наиболее эффективно данные задачи можно реализовать программно целевым методом.

Так, выявляет сильные и слабые стороны развития туристского кластера анализ таких факторов как географическое положение, инженерная, транспортная инфраструктура, природные ресурсы и экологические условия, инфраструктура рынка, а также информационное пространство.

Безусловно, имея выгодное географическое положение, область, уступает по объему въездного туризма Татарстану, Нижнему Новгороду и таким лидерам туризма как Москва, Санкт-Петербург и города «Золотого кольца России».

Опираясь на данный факт, причиной можно указать отсутствие четко сформированной системы взаимодействия между вовлеченными в процесс образования туристского предложения отраслями.

Таким образом, формирование централизованной системы управления, в первую очередь, интересно государству, так как достигнув настоящей задачи, усиливаются конкурентные преимущества создаваемого тур продукта, увеличивает туристский въездной поток, а следовательно, увеличение бюджета всех уровней. [16]

Государственная поддержка осуществляется путем реализации мероприятий программ, установления льготного налогообложения юридическим лицам (которые осуществляют свою деятельность в данной сфере) инвестиционной и инновационной деятельности, лиц, которые реализуют приоритетные проекты, а также участия в государственно-частных партнерствах.

Под концепцией туризма, стоит понимать системы взглядов на то, как должен развиваться туристский комплекс, а также как нужно воздействовать на него, а с другой, определенно документ, представляющий материалы и результаты перспективного планирования в области туризма.

Концепция развития основывается на уже известных положениях, рекреационном, экономическом, маркетинговом, инвестиционном, структурном и межотраслевом [19].

Механизм разработки концепции туризма представлен в таблице 3 [32].

Таблица 3 – Механизм разработки концепции туризма

1 этап	проведение предпроектных исследований и разработок
2 этап	проектные работы планировочного характера, которые могут включать: <ul style="list-style-type: none"> • градостроительное планирование; • инвестиционно-экономическое проектирование; • социальное планирование и экологическое планирование;
3 этап	Проектные работы по основным точкам роста структуры туристского комплекса, а также новые проекты
4 этап	Проектные работы по существующим объектам, Повышение их эффективности.

Стоит отметить, что с целью развития сферы и повышения информированности туристов, в Самарской области существует туристский информационный центр, в котором можно найти всю необходимую информацию, которая относится к отдыху и туризму, на данном сайте размещены основные достопримечательности нашего города, подсказки для лучшего размещения и интересные места для отдыха.

Исходя из обозначенных проблем, в ходе практики, были предложены мероприятия по совершенствованию туристской деятельности в Самарской области.

Так, для развития конкурентоспособного туристско-рекреационного кластера необходимо обозначить цели и основные мероприятия по их реализации.

Первой целью следует указать - повышение конкурентоспособности туристского комплекса на российском и международном туристских рынках, которые основываются на базе эффективного использования инфраструктуры туризма, которая регулярно обновляется, ее культурного, исторического, природного потенциала, событийного туризма, а также развития индустрии гостеприимства.

Важно отметить, что в данном случае должно происходить формирование благоприятного туристского имиджа региона, увеличиваться объем разнообразия услуг.

В связи с этим, можно указать ряд мероприятий, таких как:

- Участие и организация выставок, рекламных туров, издание буклетов, проведение конкурсов и мер государственной поддержки отрасли;
- Модернизация объектов инфраструктуры приоритетных кластеров
- Разработка новых тур маршрутов или комплекса туристской индустрии, например, строительство огромного круглогодичного развлекательного комплекса, которого нет в ближайших городах;
- Увеличение присутствия туристических возможностей в сети интернет, возможно создание ресурса в популярных социальных сетях.
- Не обойтись и без проведения международных и межрегиональных мероприятий по продвижению продуктов;
- Разработка и реализация рекламно информационных фильмов, презентаций в формате 3 и промороликов о туризме.

Важным является обеспечение благоприятного инвестиционного климата. В мероприятия по данной цели следует отнести:

- Сопровождение инвестиционных проектов по принципу «единого окна»;
- Предоставление грантов из регионального бюджета юридическим лицам
- Предоставление бюджетных инвестиций организациям, которые осуществляют деятельность в сфере туризма

- Подготовка конкурсной документации инвестиционных проектов

Стоит отметить, что регион нуждается в комплексном развитии туристских территорий, к данной программе можно отнести такие мероприятия как:

- Создание системы обратной связи с гостями, внедрение комплексной системы мониторинга удовлетворенности гостей качеством услуг путем проведения различных опросов;

Невозможно успешное функционирование в данной сферы и без развития транспортной системы, которая включает совершенствование и развитие сети автомобильных дорог, реконструкцию и проведение в нормативное состояние автомобильных дорог общего пользования.

Еще одной целью может быть информационное обеспечение продвижения регионального туристского продукта на российском и международных рынках, где основными мероприятиями являются: организация издания серии буклетов о туризме и отдыхе в Самарской области на русском и английском языках, создание иллюстрированного туристского атласа.

Важно, что в ближайшем будущем в регионе планируется реализовать несколько масштабных проектов.

В первую очередь, это создание туристических кластеров. Например, проект создания гольф и спа-курорта круглогодичного типа в сельском поселении Старая Бинарадка Красноярского района Самарской области [20].

Предполагается, что запуск курорта на уровне мировых стандартов привлечет внимание деловой и политической элиты региона. Тем не менее, в своем большинстве аудитория будущего гольф курорта – представители среднего класса Самарской области в возрасте от 30 до 50 лет и члены их семей, поэтому логично предположить, что гольф будет востребован именно как один из видов семейного отдыха и спорта.

Если обратить внимание на растущие цены на зарубежные авиаперевозки и то, что потенциальные клиенты уже утолили голод зарубежных путешествий, можно сделать вывод, что предположение высококачественной услуги в сфере туризма и отдыха в непосредственной близости от Самары будет востребовано в

форме внутреннего регионального туризма и жители соседних областей станут клиентами такого курорта.

Помимо общих проблем туристской деятельности, существуют также недостатки правового регулирования сферы туризма, а именно:

- нет четких механизмов содействия стандартизации и классификации объектов туристской индустрии, которые расположены на территории области;
- не в полной мере выявлены и оценены ресурсы туристской индустрии;
- несоответствие кадрового обеспечения и недостаточное развитие научных исследований в сфере туризма;
- отсутствие целенаправленной программы по предоставлению туристских предложений в период «тихого сезона» (низкие посещения январь-март);
- отсутствие программы поддержки фирм, которые занимаются социальным туризмом;
- мало достоверных статистических данных по всем видам туризма, например туристские прибытия, сроки пребывания;
- одной из главных проблем является недостаточное финансирование;
- не сформирован механизм взаимодействия туризма и органов регионального управления, нет единой системы взаимодействия между туристскими объектами.

Так, уже было отмечено, гостиничная инфраструктура не отвечает мировым стандартам, одним из выходов можно предложить строительство сети гостиниц туристского класса, в частности отелей с доступными ценами, а также развитие пригородных гостиниц-деревень.

Стоит отметить, что модернизация советской инфраструктуры и осуществление крупных проектов возможно только на базе государственно-частного партнерства.

Именно поэтому, целесообразно было бы внести в программу развития туризма внести дополнения в части, которая касается развития гостиничной инфраструктуры. Стоит разработать пакет предложений по созданию механизма привлечения инвестиций для реконструкции нужных объектов.

Одним из таких предложений может быть схема инвестиционного сотрудничества, когда за определенными туристическими фирмами закрепляются блоки номеров по льготной цене при условии финансирования ими ресурсов в реконструкцию.

Как показывает мировая практика, чтобы реализация проекта шла хорошими и быстрыми темпами, следует заранее подвести все коммуникации и на торги выставляется участок уже с учетом затраченных средств, а именно за счет бюджета региона.

Также, предоставление субсидии на развитие коммунальной инфраструктуры общего пользования, процентные ставки по кредитам, будут являться эффективной формой государственной поддержки инвесторов.

Стоит отметить, что для развития транспорта, также необходимы частные инвестиции в комплексе с помощью местных властей.

Что касается проблемы разработки профессиональных стандартов, уровня подготовки, стоило бы создать, например, координационный совет директоров гостиниц. Кроме того, следует использовать методический опыт зарубежных учебных заведений.

Ещё одним предложением совершенствования государственного регулирования, стоит отметить создание определенной сервисной службы, которая оказывает медицинскую, языковую, юридическую и техническую помощь гостям оперативно и качественно. Конечно, на территории Самарской области существует туристско-информационный центр, но по своему роду деятельности он оказывает только информационные услуги.

Вместе с тем, хотелось бы отметить трудности в работе Департамента туризма Самарской области, а именно:

Первым можно отметить, недостаток кадров, в штате Департамента работает очень мало специалистов, в связи с чем происходят задержки и трудности в решении задач, также не хватает квалифицированных специалистов и на других уровнях в сфере туризма.

Следующей проблемой следует обозначить проблемы государственно частного партнерства, что мешает осуществлять приоритетные проекты, также это недостаток финансирования федеральных властей.

Ещё одним пробелом является отсутствие статистики, которое уже упоминалась выше, отсюда и трудности ведения документации.

В связи с этим, стоит предложить:

Для развития государственно-частного партнерства и привлечения инвестиций - введение льгот для инвесторов, например снижение кредитных ставок.

Увеличение состава квалифицированных сотрудников, а также специалистов в сфере статистики, которые могли бы контролировать все показатели, с помощью ,безусловно, улучшается сфера туризма.

Таким образом, для развития регионального управления данной сферы необходимо принятие ряда мер, которые направлены на развития туристской инфраструктуры, продвижение Самарской области как туристского направления, повышение качества услуг, а также совершенствование законодательства

Также, хотелось бы отметить определенные риски, которые можно разделить на внешние, внутренние и форс-мажорные. Так, на рисунке 6 представлены факторы риска.

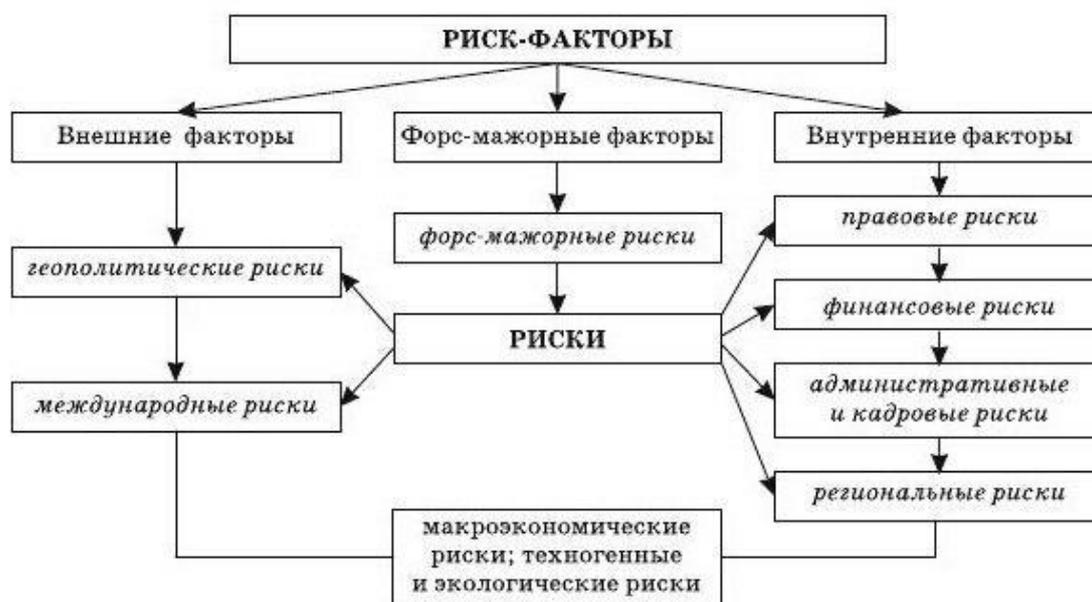


Рисунок 6 - Виды рисков реализации мероприятий по совершенствованию туристской деятельности

Таким образом, стоит отметить, что в России часто меняются федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют государственное управление, межотраслевую и межрегиональную координацию в сфере туризма, реализуют государственную политику в данной области. За определенный промежуток времени в России проведено, по меньшей мере, десять преобразований федерального органа исполнительной власти, который несет ответственность за развитие туризма. В настоящее время ответственным за развитие туризма в России является Федеральное агентство по туризму в РФ (Ростуризм), созданный указом Президента России от 18.11.2004 г. №1453.

Так, в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по туризму, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 №901, Федеральное агентство по туризму является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

На пленарном заседании Самарской Губернской думы 31 мая 2011 года был принят Закон Самарской области «О государственной поддержке развития туризма в Самарской области», устанавливающий правовые основы государственной поддержки развития туризма области и направленный на создание благоприятных условий для развития и рационального использования туристских ресурсов на территории области.

Непосредственно управление сферой туризма в Самарской области осуществляется Департаментом туризма Самарской области.

Стоит отметить виды механизмов регулирования туристической деятельности, а именно: организационно-административный, экономический, стимулирующий и контролирующий. Важно, что анализ механизмов показал значимость организационно-административного, а также эффективность его применения. Основным его компонентом являются законодательные и исполнительные органы власти, которые и осуществляют регулирование.

Так, преимущество программ состоит в обеспечении концентрации ресурсов на наиболее перспективных направлениях.

Вместе с тем, отсутствующий стимулирующий и недостаточно развитый контролирующий механизмы отрицательно сказываются на развитии сферы туризма.

Вместе множеством положительных тенденций в сфере туристской индустрии Самарской области, отмечается ряд проблем, которые влияют на развитие туризма в регионе:

- Проблема привлечения инвестиций;
- Недостаточно активное продвижение туристского потенциала Самарской области в мировом и региональном рынка;
- Недостаточная конкурентоспособность туристского тур продукта, то есть соотношение цена-качество не отвечает мировым стандартам;
- Недостаточное развитие государственно-частного партнерства в сфере туристской деятельности.
- несоответствие кадрового обеспечения и недостаточное развитие научных исследований в сфере туризма;
- отсутствие целенаправленной программы по предоставлению туристских предложений в период «тихого сезона» (низкие посещения январь-март);
- мало достоверных статистических данных по всем видам туризма, например туристские прибытия, сроки пребывания;
- недостаточное финансирование;

Так, с учетом изложенного, можно сделать вывод об актуальности обоснованной необходимости активизации роли государства в решении первоочередных задач.

Заключение

Таким образом, формирование политики туризма является важным фактором в условиях социально-рыночной экономики, когда государство прямо или косвенно направляет развитие туризма.

Туриндустрия стимулирует рост экономики, развитие малого и среднего бизнеса, сглаживание диспропорций территориального развития, повышение качества жизни населения, увеличивает объемы экспорта и налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Важно отметить, что правовое регулирование туристской деятельности в России осуществляется на двух уровнях. На федеральном, где основным является закон об основах туристской деятельности, а также региональном, правовая база которого формируется из законов и других нормативных правовых актов субъектов.

В России часто меняются федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют государственное управление, межотраслевую и межрегиональную координацию в сфере туризма, реализуют государственную политику в данной области.

В настоящее время ответственным за развитие туризма в России является Федеральное агентство по туризму в РФ.

Непосредственно управление сферой туризма в Самарской области осуществляется Департаментом туризма Самарской области.

Государственное регулирование осуществляется путём определения приоритетных направлений развития туризма, нормативно-правового регулирования, содействия в продвижении тур продукта, защиты прав и интересов граждан, содействия кадровому обеспечению, информационному обеспечению, взаимодействию с иностранными государствами.

Стоит отметить виды механизмов регулирования туристической деятельности, а именно: организационно-административный, экономический, стимулирующий и контролирующий. Важно, что анализ механизмов показал значимость организационно-административного, а также эффективность его

применения. Основным его компонентом являются законодательные и исполнительные органы власти, которые и осуществляют регулирование.

Также, преимущество программ состоит в обеспечении концентрации ресурсов на наиболее перспективных направлениях.

Вместе с тем, отсутствующий стимулирующий механизм отрицательно сказывается на развитии сферы туризма.

Именно поэтому, для повышения эффективности организационно-правового механизма было бы целесообразно внедрение стимулирующего с учётом отраслевой и территориальной специфики.

Например, в Самарской области такая специфика предопределяет реконструкцию дорог, развитие туристских комплексов.

Конечно, существуют проблемы государственной программы по развитию туризма, а именно, отсутствие системности. Ощутимы проблемы с финансированием. Беда с целевыми индикаторами программы: показатель ее эффективности – число размещенных граждан, почти не фигурирует.

Стоит отметить, что нет четкой системы в нормативно-правовой базе. В ходе анализа законодательства сферы туризма было выявлено некоторые недостатки.

Существуют **проблемы** и с распространением информации, причиной тому служит слабая реклама и продвижение туристских дестинаций, недостаточное использование современных технологий, недостаток статистических данных в целевых программах, отсутствие в программах элементов поддержки фирм, которые занимаются социальным туризмом, отсутствие целенаправленной программы по предоставлению туристских предложений в период тихого сезона, недостаток кадров, который препятствует отлаженной работе организационно- правового механизма, а также отсутствие стимулирующего механизма, который должен включать определенные льготы.

Также стимулирующий механизм может включать проведение конкурсов, лучшие идеи и проекты которых получают государственную поддержку.

Получается, что при управлении сферой туризма необходимо значительное внимание уделять механизмам управления.

Также в сфере туристской индустрии Самарской области, отмечается ряд проблем, которые влияют на развитие туризма в регионе:

- Проблема привлечения инвестиций;
- Недостаточно активное продвижение туристского потенциала Самарской области в мировом и региональном рынка;
- Недостаточная конкурентоспособность туристского продукта, то есть соотношение цена-качество не отвечает мировым стандартам;
- Недостаточное развитие государственно-частного партнерства в сфере туристской деятельности.
- несоответствие кадрового обеспечения и недостаточное развитие научных исследований в сфере туризма;
- мало достоверных статистических данных по всем видам туризма, например туристские прибытия, сроки пребывания;
- недостаточное финансирование;
- отсутствие стимулирующего механизма

Так, с учетом изложенного, можно сделать вывод об актуальности обоснованной необходимости активизации роли государства в решении первоочередных задачи по развитию туристско-рекреационного комплекса в Самарской области и созданию конкурентоспособного рынка туристических услуг.

В целях совершенствования механизмов государственного регулирования целесообразно: совершенствование законодательства на Федеральном и Региональном уровне, совершенствование целевых программ Самарской области, развития стимулирующего механизма.

Именно поэтому, наиболее действенным способом решения проблем будет применение программно-целевого метода.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс»
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 №51-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
3. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года №146-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // СПС «Консультант Плюс»
5. «О защите прав потребителей в Российской Федерации» Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 18.04.2018) // СПС «Консультант плюс»
6. «О правительстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 17.12.1997 №2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // СПС «Консультант Плюс»
7. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
8. «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации»: Указ Президента от 22.12.1995 №1284 // СПС «Консультант Плюс»
9. «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральном агентстве и Федеральном агентстве по физической культуре и спорту»: Указ Президента РФ от 18.11.2004 № 1453 // СПС «Консультант Плюс»
10. «Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан – пассажиров круизных судов»: Постановление Правительства РФ от 28.08.2003 № 532 // СПС «Консультант Плюс»
11. «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011- 2018 годы)»: Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 (ред. от 18.12.2014) // СПС «Консультант Плюс»

12. «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №317 // СПС «Консультант Плюс»
13. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №317 // СПС «Консультант Плюс»
14. «Об утверждении Положения о федеральном агентстве по туризму»: Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 №901 (ред. от 28.04.2015) // СПС «Консультант Плюс»
15. «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта»: Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 № 452 // СПС «Консультант Плюс»
16. «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 № 31.05.2014 №941-р // «Консультант Плюс»
17. «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 №941-р // СПС «Консультант Плюс»
18. «Об утверждении Порядка определения внутреннего туристского потока в Российской Федерации и о вкладе туризма в экономику субъектов Российской Федерации»: Приказ Федерального агентства по туризму РФ от 18.07.2007 №69 // СПС «Консультант Плюс»
19. «О государственной поддержке развития туризма в Самарской области»: Закон Самарской области от 14.06.2011 № 51-ГД // СПС «Консультант Плюс»
20. «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области»: Постановление Правительства Самарской области от 20.09.2013 №498 // СПС «Консультант Плюс»

21. «Об утверждении государственной программы Самарской области «Подготовка к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу»: Постановление Правительства Самарской области от 29.11.2013 № 704 // СПС «Консультант Плюс»
22. Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие предпринимательства, торговли и туризма в Самарской области» на 2014-2019 годы»: Постановление Правительства Самарской области от 29.11.2013 № 699 // СПС «Консультант Плюс»

Литература

23. Амирханова Е.А. Некоторые аспекты государственного регулирования в сфере туризма // Право и государство: теория и практика.- 2013. - № 7. – С. 35-37.
24. Амирханова Е.А. Основы организационной структуры государственного управления туризмом на федеральном уровне // Вестник Академии. – 2011. – № 1. – С. 87-89.
25. Воскресенский В. О правовом обеспечении туристической деятельности // Закон и право. – 2012. - № 6. – С.49-50.
26. Вотинцева Н.А. Правовое обеспечение туристской индустрии в России. – М.:Дашков и Ко, 2012. – 318 с.
27. Гришаев С.П. Государственное регулирование туризма в РФ // СПС «Консультант Плюс».
28. Даринский А.В. Туристские районы Российской Федерации и Ближнего Зарубежья. СПб.: 2011. –120 с.
29. Егоров В.Е. Правовое регулирование качества предоставляемых услуг в туристской индустрии // Туризм: право и экономика. – 2012. - № 1. – С. 17-19.
30. Новиков В. Инновации в туризме. – М.: Академия, 2007. –208 с.
31. Писаревский Е.Л. Туристское образование в России: национальная идентификация в условиях глобальной интеграции (философско-правовой аспект) // Туризм: право и экономика. – 2012.- №4. – С. 81-84

32. Пяткина И.А. Анализ внутреннего направления туризма Самарского региона // Вестник Самарского муниципального института управления. – 2013. - № 8. – С. 57-61.
33. Сорочайкин А.Н. Концепция инновационной политики г.о. Самара // Экономика и управление в XXI веке. – Том 3: Основы экономики крупного города / Под общ.ред. А.Н. Сорочайкина. – Самара: Глагол, 2011. – С. 121-137.
34. Тимошенко Д.С. Совершенствование механизма государственного регулирования туризма Российской Федерации // Экономические и гуманитарные науки. 2012. - № 1. – С. 14-18.
35. Фаина Н. В., Байкова О. А. Проблемы и перспективы развития туристско-рекреационного потенциала Самарской области // Молодой ученый. — 2014. — №10. — С. 269-271.
36. Юц А.Ю. Механизм государственной поддержки малого предпринимательства в туризме // Российское предпринимательство. – 2014. - № 11 -2. – С. 118-124.

Интернет-ресурсы

37. Официальный сайт Федерального агентства по туризму – URL: <https://www.russiatourism.ru/> (дата обращения 15.04.2018)
38. Официальный сайт Департамента туризма Самарской области – URL: <http://dt.samregion.ru/> (дата обращения 10.05.2018)
39. Официальный сайт Туристского информационного центра Самарской области – URL: <http://www.tic-samara.ru/> (дата обращения 15.05.2018)