

Лекция № 6 Регулирование туризма

1. Туристская политика
2. Органы управления туризмом
3. Лицензирование в туризме
4. Сертификация в туризме. Общие положения

1 Туристская политика

Эффективное функционирование системы туризма невозможно без планирования, регулирования, координации и контроля со стороны структур, ответственных за его развитие. Это обуславливает необходимость разработки и реализации туристской политики.

Туристская политика — это система методов, мер и мероприятий социально-экономического, правового, внешнеполитического, культурного и иного характера, которая осуществляется парламентами, правительствами, государственными и частными организациями, ассоциациями и учреждениями в целях создания условий для развития туристской индустрии, рационального использования туристских ресурсов, повышения эффективности функционирования системы туризма.

Туристская политика формируется и реализуется на различных уровнях: государственном, региональном, отдельного предприятия.

Туристская политика государства носит все характерные черты его общей политики. Однако имеются и определенные специфические факторы, под влиянием которых туристская политика формируется. К ним относятся:

- ♦ природные условия страны (климат, географическое положение, рельеф, флора, фауна), воздействующие на туристскую политику в зависимости от их наличия или отсутствия, рационального или нерационального использования в целях туризма;

- ♦ транспортные условия, определяющие доступность объектов туристского интереса;
- ♦ социальные, экономические и правовые условия развития туризма.

Цели туристской политики связаны с конкретными экономическими и историческими условиями развития страны и степенью зрелости самой туристской индустрии.

В большинстве стран, стремящихся к развитию туристского рынка, цели формируются следующим образом:

- ♦ эффективное использование имеющегося туристского потенциала;
- ♦ улучшение оснащения объектов туристской индустрии;
- ♦ гармонизация развития туризма с учетом особенностей природных условий;
- ♦ повышение надежности и рентабельности сети туристских транспортных парков;
- ♦ повышение процента занятых мест;
- ♦ увеличение рентабельности функционирования предприятий туристской индустрии в «мертвые» сезоны;
- ♦ обеспечение оптимального соотношения между ценами и результатами;
- ♦ привлечение клиентуры путем предоставления разнообразных товаров и услуг;
- ♦ постоянная адаптация предложения к изменениям вкусов потребителей;
- ♦ поощрение сотрудничества между организациями, занимающимися туризмом; интенсивное и действенное развитие сферы рекламы.

В рамках формирования и реализации туристской политики государство выполняет ряд функций, обеспечивающих общественные интересы и жизнедеятельность системы туризма в целом. К таковым в широком смысле слова относятся: координация; планирование; регулирование; маркетинг национального туристского продукта; стимулирование; социальный туризм; защита интересов.

Координация является одной из наиболее значимых функций, реализуемых государством в туристской политике. В значительной степени этому способствует тот факт, что выполнение государством других функций зависит от того, насколько оно способно скоординировать и сбалансировать интересы всех субъектов системы туризма.

Планирование как функция туристской политики проявляется в большом многообразии форм (развитие, инфраструктура, маркетинг и т.д.), структур, вовлеченных в этот процесс (министерства экономики, финансов, статистики, транспорта, торговли, образования, государственные и местные органы управления туризмом и др.), а также масштабов (международное, общенациональное, региональное, местное и отраслевое). Планирование в туризме направлено на отражение экономических, социальных и иных целей, достижение которых ставится государством в основу этого процесса, в результате чего отражается

превалирование определенных интересов и ценностей над другими. Свое конкретное выражение функция планирования находит в программах развития туризма (национальных, региональных, местных).

Регулирование выступает как наиболее яркое проявление туристской политики государства.

Основными целями государственного регулирования туризма являются:

- ◆ обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав совершения путешествий;
- ◆ охрана окружающей среды;
- ◆ создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов;
- ◆ развитие туристской индустрии, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и его граждан, развитие международных контактов, сохранение объектов туристского интереса, рациональное использование туристских ресурсов.

Маркетинг национального туристского продукта также является одной из важнейших функций государственной политики. Он направлен на формирование, продвижение и позитивное развитие туристского имиджа (ведущего туристского образа) страны, что является неотъемлемым условием привлечения иностранных туристов.

Национальный туристский продукт – это совокупность, во-первых, имеющихся природных, культурных и историко-архитектурных ресурсов, привлекаемых и используемых в туристской деятельности; во-вторых, туристской и сопутствующей инфраструктур; в-третьих, деятельности туристских предприятий, выраженной в создании, продвижении и реализации конкретных туристских продуктов, направленных на привлечение туристов из других стран и регионов мира.

Иными словами, под национальным туристским продуктом следует понимать результат деятельности государства по привлечению и обслуживанию туристов и формированию собственного имиджа.

Функция *стимулирования* призвана предоставлять государству рычаги воздействия на систему туризма, что достигается одним из трех способов (или их сочетанием):

- ◆ предоставлением финансовых стимулов;
- ◆ поддержкой исследований и инноваций;
- ◆ применением маркетинга с целью привлечения туристов.

Поддержка развития *социального туризма*, обеспечение его доступности социально незащищенным слоям населения является следующей важной функцией государства в реализации туристской политики. При этом применяются широкие программы по обеспечению возможности путешествий инвалидов, детей, молодежи и других категорий населения.

В силу того, что туризм представляет собой многогранное явление, функция *защиты интересов* может принимать самые разные выражения. Реализуя ее, государство выступает в роли защитника различных общественно важных интересов: потребителей, национальных производителей отдельных секторов туризма, регионов, туристских центров и т.д. Особое место в рамках данной функции имеет защита прав безопасности.

2 Органы управления туризмом

Для реализации национальной туристской политики и координации усилий по достижению общественно значимых целей государство создает органы управления туризмом – национальные туристские администрации (НТА). В сфере разработки и реализации туристской политики НТА взаимодействует с законодательными и исполнительными органами власти на центральном и местном уровнях, с научно-исследовательскими организациями, туристскими ассоциациями, союзами и другими общественными организациями и объединениями.

В силу ряда факторов политического и экономического характера в мировой практике существуют различные национальные системы организации, управления и регулирования туризма. С определенной долей условности можно говорить о трех моделях государственного управления туризмом.

Первая модель предполагает отсутствие НТА: все вопросы решаются на местах на основе принципов рыночной «самоорганизации». В качестве основного примера можно привести США. Ликвидация в 1997 г. государственной структуры, ведавшей туризмом, была вызвана рядом причин, среди которых сокращение расходов федерального бюджета, прочные позиции США на международном туррынке, уверенность в привлекательности страны для зарубежных туристов, а также наличие сильных частных компаний в сфере туризма, способных на мощные самостоятельные рекламные акции в интересах всего национального рынка.

Ликвидация государственной турадминистрации — очень серьезный шаг, и для него действительно необходимы особые условия: либо решение, что туризм не нужен стране вообще, либо уверенность, что субъекты туррынка сильны и «сознательны» и способны решать свои проблемы без государственного участия.

Вторая модель государственного управления туризмом предусматривает наличие сильного и авторитетного министерства, концентрирующего в своих руках значительный контроль над этой сферой. Данная модель распространена в ряде стран, успешно развивающих прием иностранных туристов (Турции, Греции, Египте, Тунисе, Мексике и др.). Судя по результатам, эта модель очень эффективна, но для ее реализации требуются определенные условия. В первую очередь, правительства перечисленных стран ежегодно выделяют из своих бюджетов миллионы и даже десятки миллионов долларов на рекламу и маркетинг, занимаются государственным инвестированием в туристскую инфраструктуру (так, египетская государственная туристская администрация только в Италии потратила в 1999 г. на рекламу около 3 млн дол.). С учетом того, что эти страны никак нельзя назвать очень богатыми, подобные финансовые вложения являются результатом по-настоящему серьезного внимания государства к туризму, который служит одним из основных источников валютных поступлений.

Третья модель государственного управления туризмом предполагает, что НТА входит в состав одного из многоотраслевых министерств, чаще всего с «экономическим уклоном». Так, в Испании вопросы туристской политики курирует Министерство экономики (через Государственный секретариат по торговле, туризму и малому бизнесу). Во Франции туризм на уровне исполнительной власти относится к компетенции Министерства транспорта и общественных работ, в структуру которого входят Государственный секретариат по вопросам туризма и Управление туризма. В Италии Департамент по туризму, первоначально подчинявшийся непосредственно Президенту Совета министров, находится в составе Министерства производственной деятельности. По такому же пути после длительных и не совсем успешных попыток «привязать» туризм к физической культуре и спорту пошла и Российская Федерация, где туристская администрация с 2001 г. действует при Министерстве экономического развития и торговли. В Республике Беларусь органом государственного управления в сфере туризма является Министерство спорта и туризма.

К основным функциям органа государственного управления в сфере туризма относятся:

- ◆ формирование и обеспечение реализации государственной туристской политики и целевых программ развития туризма;
- ◆ межотраслевая координация функционирования системы туризма;
- ◆ разработка нормативных правовых актов и финансово-экономических параметров развития туризма;
- ◆ лицензирование, сертификация и стандартизация в туристской индустрии;
- ◆ маркетинг национального туристского продукта;
- ◆ организация международного сотрудничества в области туризма;
- ◆ содействие участию туристов, туроператоров и турагентов и их объединений в международных туристских программах;
- ◆ разработка практических мер по привлечению отечественных и иностранных инвестиций в туристскую индустрию;
- ◆ разработка механизма инвестиций, вкладываемых государством в развитие приоритетных направлений инфраструктуры туризма;
- ◆ разработка практических мер по поддержанию отечественных производителей туристского продукта;
- ◆ содействие внедрению прогрессивных технологий туристского обслуживания;
- ◆ оказание консультационной помощи субъектам хозяйствования, осуществляющим туристскую деятельность;
- ◆ разработка мероприятий по защите, поддержанию целостности и обеспечению охраны туристских ресурсов;
- ◆ содействие возрождению и развитию традиционных центров туризма, освоению новых туристских районов с обширным природным и историко-культурным потенциалом;
- ◆ формирование системы информационного обеспечения туристской индустрии;
- ◆ создание и обеспечение функционирования единой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации туристских кадров;
- ◆ регламентация профессиональной деятельности в туризме;
- ◆ решение вопросов, связанных с научным обеспечением развития туризма.

В последнее время целесообразно разделить органы НТА на две ветви. Одна из них, которую с определенной долей условности можно назвать «бюрократической», занимается глобальными вопросами государственного управления: нормативно-правовой базой, сбором и обработкой статистической информации, координацией деятельности туристских предприятий и регионов, международным сотрудничеством на межгосударственном уровне.

Вторая ветвь – «маркетинговая». Это, как правило, ведомство, которое подчиняется или входит в состав НТА, но само по себе органом управления не является. В его компетенцию входят все вопросы, связанные с

маркетингом национального туристского продукта, направленного на формирование привлекательного имиджа страны и продвижение его на внешних рынках. Причем именно эти институты получают основную долю государственного финансирования: речь идет о десятках миллионов долларов в год и сотнях специалистов, что гораздо больше, чем у «бюрократической» ветви. Встречаются попытки сделать такие «маркетинговые» ведомства частично самокупаемыми, в основном за счет коммерциализации рекламно-информационных услуг. Но в любом случае – речь идет лишь о привлечении средств, дополняющих государственные ассигнования.

Для обеспечения сотрудничества государства и частного бизнеса, привлечения средств туристских и других предприятий для формирования и продвижения туристского имиджа государства под эгидой Министерства спорта и туризма в Республике Беларусь в 2001 г. создано Национальное агентство по туризму. Это позволит сформировать принципиально новую систему управления туризмом. Принципиально важным для обеспечения тесного сотрудничества с частным бизнесом является то обстоятельство, что агентство не должно заниматься собственно туристской деятельностью. Его основными задачами являются как решение глобальных вопросов формирования общей политики маркетинга национального туристского продукта, так и реализация этой политики во взаимодействии со всеми заинтересованными предприятиями туристского бизнеса и местными администрациями. Кроме того, Национальное агентство по туризму призвано осуществлять комплекс маркетинговых исследований, что позволит обеспечить маркетинговой информацией туристские предприятия, а также сконцентрировать усилия по продвижению имиджа страны на определенных рынках и отдельных сегментах рынков.

3 Лицензирование в туризме

Одной из форм государственного регулирования туризма является лицензирование, предусматривающее выдачу специального разрешения (лицензии) на осуществление туристской деятельности. Цель лицензирования состоит в обеспечении защиты прав и законных интересов государства и потребителей туристских услуг, повышении уровня туристского обслуживания, приведении его в соответствие с международными требованиями.

Лицензирование – проведение мероприятий, связанных с предоставлением соискателям лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий, аннулированием лицензий и контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении туристской деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Лицензия – специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом соискателю лицензии.

Соискатель лицензии – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившийся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии на осуществление конкретного вида деятельности.

Лицензиат – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление конкретного вида деятельности.

Лицензирующие органы – органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование.

Лицензионные требования и условия – совокупность установленных нормативными актами требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Порядок и условия лицензирования в туризме регулируются соответствующими постановлениями правительства и положениями лицензионных органов.

Лицензируемые виды деятельности различаются в отдельных странах. Так, в Республике Беларусь лицензированию подлежит собственно туристская деятельность в целом, в Российской Федерации – раздельно туроператорская и турагентская деятельность.

Лицензирующим органом, как правило, является орган государственного управления туризмом (в Республике Беларусь – Министерство спорта и туризма, в Российской Федерации – Министерство экономического развития и торговли).

4 Сертификация в туризме

Важным элементом системы государственного регулирования туризма, обеспечения безопасности услуг и наиболее признанным в мире способом независимого подтверждения (оценки) их соответствия установленным требованиям является сертификация.

Слово «сертификация» в переводе с латинского языка означает «сделано верно». Для того чтобы убедиться, что услуга «оказана верно», необходимо знать, каким требованиям она должна соответствовать и каким образом можно получить достоверные доказательства этого соответствия. Общеизвестным способом такого доказательства служит сертификация соответствия.

Сертификация продукции (далее — сертификация) — процедура подтверждения соответствия, посредством которой независимая от изготовителя (продавца, исполнителя) и потребителя (покупателя) организация удостоверяет в письменной форме, что продукция соответствует установленным требованиям.

Сертификация осуществляется в целях:

- ♦ создания условий для деятельности предприятий, учреждений, организаций и предпринимателей на едином товарном рынке, а также для участия в международном экономическом, научно-техническом сотрудничестве и международной торговле;
- ♦ содействия потребителям в компетентном выборе продукции;
- ♦ защиты потребителя от недобросовестного изготовителя (продавца, исполнителя);
- ♦ контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;
- ♦ подтверждения показателей качества продукции, заявленных изготовителем.

Сертификация может быть как обязательной, так и добровольной.

Обязательная сертификация осуществляется на основании законов и законодательных положений и обеспечивает доказательство соответствия услуг гостеприимства требованиям технических регламентов, обязательным требованиям стандартов. Обязательные требования относятся к безопасности, охране здоровья людей и окружающей среды.

Объектами обязательной сертификации являются туристские услуги и услуги средств размещения, оказываемые организациями независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

При обязательной сертификации должны проверяться характеристики (показатели) услуг, условий обслуживания и использоваться методы проверок (оценок), позволяющие провести идентификацию услуги, в том числе проверить ее принадлежность к классификационной группировке, соответствие техническим документам (паспорту маршрута, информационно-рекламному проспекту, туристской путевке и пр.), а также требованиям безопасности, установленным в нормативных документах.

Добровольная сертификация проводится по инициативе юридических или физических лиц на договорных условиях между заявителем и органом по сертификации в системах добровольной сертификации. Решение о последней обычно связано с проблемами конкурентоспособности услуг, продвижением услуг на рынок (особенно зарубежный), предпочтениями потребителей, все больше ориентирующихся в своем выборе на сертифицированные услуги. Наиболее распространенным примером добровольной сертификации в индустрии гостеприимства является сертификация предприятий на соответствие требованиям определенной категории по действующей классификации.

Добровольная сертификация услуг не может заменить их обязательную сертификацию.