

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОГО ТУРИЗМА

¹Арсентьева А.В., ¹Гомилевская Г.А.

¹ «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», Владивосток, Россия (690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41), e-mail: gag17@yandex.ru

В настоящее время сельский туризм во всем мире активно развивается, на основе чего постоянно растут потоки туристов и объемы дохода предприятий и стран, практикующих сельский туризм. При этом в мировой и отечественной практики развития данного сегмента туризма высока роль института взаимодействия государственной власти и общества. Однако только с формированием четкого механизма взаимодействия государства и общества, возможно, его дальнейшее развитие. Основными целями взаимодействия является создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; стимулирование инвестиционной активности в агропромышленном комплексе путем создания благоприятных инфраструктурных условий в сельской местности; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов; формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни. В статье предприняты попытки обобщения практики регулирования деятельности по туризму и рекреации на сельских территориях.

Ключевые слова: сельский туризм, государственное регулирование, государственная поддержка, софинансирование

STATE REGULATION OF RURAL TOURISM

¹Arsentyeva A.V., ¹Gomilevskaya G.A.

¹Vladivostok State University of Economics and Service, Vladivostok, Russia, (690014, Vladivostok, Gogolya st., 41), e-mail: gag17@yandex.ru

Currently, rural tourism worldwide is actively developing on the basis of which is constantly increasing flows of tourists and the amount of income of enterprises and countries, practicing rural tourism. In world and domestic practice of development of this segment of tourism is highly instrumental Institute of interaction between government and society. However, only with the formation of a clear mechanism of interaction between state and society, perhaps its further development. The main objectives of this collaboration is the creation of comfortable living conditions in rural areas; promotion of investment activity in the agricultural sector by creating an enabling infrastructure in rural areas; increase the participation of citizens living in rural areas, the implementation of socially significant projects; formation of positive attitudes towards the countryside and the rural way of life. The article attempts to summarize the practice of regulation on tourism and recreation in rural areas.

Key word: rural tourism, government regulation, government support, co-financing

В настоящее время сельский туризм во всем мире активно развивается, на основе чего постоянно растут потоки туристов и объемы дохода предприятий и стран, практикующих сельский туризм. При этом в мировой и отечественной практики развития данного сегмента туризма высока роль института взаимодействия государственной власти и общества.

Целью исследования является обобщение опыта и практики регулирования деятельности по туризму и рекреации на сельских территориях в России и Приморском крае.

В этой связи актуальным становится исследование ключевых аспектов исследуемого явления, как задач исследования:

- определение взаимосвязи устойчивого развития сельских территорий и развитие сельского туризма на этих территориях;

- государственная поддержка туризма на муниципальном уровне;
- финансовое обеспечение субъектов сельского туризма в регионе.

В процессе работы были использованы такие методы исследования как изучение научно-методической литературы по исследуемой теме, обобщение и анализ материала, полученного в результате наблюдений.

В научной литературе вопросы развития и государственной поддержки сельского туризма исследовались в работах А.В. Мерзлова, В.О. Кузенковой, А.Ю. Игнатьева и других авторов.

Сельское хозяйство в России традиционно имело высокий удельный вес в отечественной экономике. В то же время за период реформ произошло значительное снижение экономического вклада сельскохозяйственной деятельности. Так, если доля сельского хозяйства в ВВП составляла около 11%, то по итогам 2013 года этот показатель составил лишь 4,4% [1].

При этом 2013 г. явился значимым для сельскохозяйственной отрасли, согласно данным Росстата, продукция сельского хозяйства в действующих ценах выросла на 26,3%, объем продукции составил более 3,1 трлн. руб.

По мнению Н. Случевского, президента НП «Столыпинский Центр регионального развития», для активизации развития сельскохозяйственной отрасли необходимо делать ставку на фермеров, а не на агрокомплексы, сформировать финансовую систему на основе специализированного отраслевого земельного банка и привлечения на рынок пенсионных фондов, а также обеспечить профессиональную подготовку и повышение квалификации кадров для отрасли. Все это может повысить долю сельского хозяйства в экономике России более, чем в два раза [2].

В этой связи становится актуальным устойчивое развитие сельских территорий, которое в Российской Федерации поддерживается Государственной программой "Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года" (от 15 июля 2013 г. N 598) как продолжение предыдущей целевой программы "Социальное развитие села до 2013 года".

Основными целями программы является создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; стимулирование инвестиционной активности в агропромышленном комплексе путем создания благоприятных инфраструктурных условий в сельской местности; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов; формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни [4].

Средства государственной поддержки предоставляются на реализацию проектов, отобранных субъектами Российской Федерации, по следующим приоритетным направлениям:

- создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок;
- сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников;
- поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел.

В результате реализации мероприятия прогнозируется осуществление 775 проектов.

Безусловно, успешная реализация данной программы будет способствовать развитию сельских территорий и обеспечит инфраструктурную и организационную основу для формирования сельского туризма в Российской Федерации.

Следующий программный документ это «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» от 14.07.2012 г. № 717 предусматривает активную поддержку фермерских хозяйств, в том числе начинающих, субсидирование через механизм кредитов и займов, взятых малыми формами хозяйствования, развитие системы сельскохозяйственного консультирования, улучшение жилищных условий сельского населения и обеспечение жильем молодых семей, молодых специалистов; развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности; поддержка комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов.

В ряде субъектов России функционируют государственные или целевые программы развития сельского туризма. В ходе исследования были проанализированы программы в Белгородской, Псковской, Самарской областях, Алтайском и Краснодарском краях, Республике Татарстан.

Современный подход к отраслевому и территориальному развитию не ограничивается лишь ролью государства в стимулировании развития сельских территорий. В этой связи актуальным является консолидация участников рынка сельского туризма на основе профессиональных ассоциаций и иных объединений владельцев сельских усадеб, фермерских хозяйств и иных субъектов сельского туризма. В настоящее время национальные объединения сельского туризма, такие как «АгроТуризмАссоциация» (<http://www.agritourism.ru/>), Национальная ассоциация организаций сельского туризма (<http://www.naturs.ru/>), а также региональные и локальные объединения («Зеленый дом» в Республике Алтай, Карельская республиканская общественная организация «Усадьба» и т.п.)

[3] преимущественно оказывают методическую и консультационную поддержку предпринимателям в сфере сельского туризма, выявляют возможности развития сельского туризма на конкретных территориях, оказывают практическую помощь в создании агротуристских хозяйств, проводят обучающие семинары для фермеров.

Тесное взаимодействие государственных органов, регулирующих деятельность в сфере сельского хозяйства, культуры, туризма, а также включение саморегулируемых организаций будет способствовать привлечению в сельский туризм новых участников, повышению качества сельских территорий и их комплексному развитию.

Государственное регулирование туристской деятельности на уровне муниципальных образований осуществляется в пределах предоставленных полномочий в рамках Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Практическое применение данных методов позволяет в регионах перейти на новый, более высокий уровень принятия решений в области туризма в соответствии с расширенными правами, предоставленными органам местного самоуправления.

Муниципальные программы разрабатываются и реализуются субъектами Российской Федерации самостоятельно с учетом существующей нормативно-правовой базы. Муниципальные образования сами определяют цели и задачи программ, порядок их разработки и механизм реализации.

Несмотря на принятие поправки к данному закону основной проблемой до сих пор остается недостаточный уровень средств на реализацию выделенных полномочий. Следует признать, что до сих пор остаются проблемы, препятствующие развитию сельского туризма в крае:

- несовершенство механизмов по созданию благоприятного инвестиционного климата в сфере туризма;
- неразвитость инфраструктуры сельских территорий, в том числе дорожной сети, транспортного, бытового обслуживания и т. д.;
- недостаточная информированность сельских жителей о возможностях сельского туризма;
- низкая ресурсная обеспеченность селян, желающих заниматься организацией сельского туризма;
- отсутствие квалифицированных кадров в сфере сельского туризма;
- отсутствие единой системы стандартов и категорий мест размещения туристов в сельской местности.

Тем не менее, целым рядом муниципальных образований Приморского края разработаны программы развития туризма.

Анализ программных документов показывает, что в большинстве программ заложены незначительные бюджеты для решения ключевых задач формирования современной туристской инфраструктуры: от 0,8 млн. руб. в Шкотовском муниципальном районе и до 2,5 млн. руб. в Хасанском муниципальном районе. В ряду целевых программ выделяется объем финансирования целевой программы «Развитие культуры и туризма на территории Спасского муниципального района» в размере 93,8 млн. руб. в связи с совмещением направлений финансирования – культуры и туризма, при этом большая часть средств предназначена для финансовой поддержки муниципальных образовательных учреждений и бюджетного учреждения «Социально-культурный центр».

В ряду программных мероприятий большинства целевых программ по туризму выделяются меры информационного и рекламного характера, связанные популяризацией объектов туристской инфраструктуры и туристских ресурсов, расположенных на территории муниципальных образований. Также в каждой программе предусмотрено целевое финансирование событийных мероприятий различной направленности, за редким исключением в систему мероприятий включена адресная поддержка по проектированию туристских объектов [5].

Следует отметить, что к вопросам местного значения муниципальных образований также относится создание условий для массового отдыха местных жителей. В этой связи помимо прямого финансирования туристских мероприятий современную модель сельского туризма невозможно создать без совершенствования инфраструктуры села, строительства и реконструкции дорог, инженерной инфраструктуры, создания комфортных мест отдыха. Указанные меры поддержки обеспечиваются реализацией целевых программ по благоустройству поселений.

Поддержка комплексной компактной застройки сельских поселений осуществляется в рамках отбираемых субъектами Российской Федерации на конкурсной основе проектов, предусматривающих комплексное освоение земельных участков в целях массового жилищного строительства и создания благоприятных условий для жизнедеятельности граждан, привлекаемых для проживания на территории комплексной застройки. Обязательным требованием к проектам является соблюдение интересов населения, постоянно проживающего в сельском поселении, на территории которого осуществляется комплексная застройка.

Следует также учесть, что сельский туризм как вид туризма, определяется, с одной стороны, форматом организации обслуживания в сельской местности на базе фермерских хозяйств и крестьянских усадеб, а, с другой стороны, самим фактом нахождения туриста в сельской местности. В случае использования второго подхода актуальным становится развитие культуры, спорта, образования в сельской местности. С привлечением бюджетных и внебюджетных средств в эти сферы деятельности можно сформировать основу для культурного, экскурсионного, событийного, детского, спортивно-оздоровительного и других видов туризма в сельской местности.

Так, соответствующий подход к организации и проведению фестиваля казачьей песни «На казачьей стороне» в Партизанском муниципальном районе в рамках реализации программы «Развитие культуры Партизанского муниципального района на 2013-2017 годы» может заинтересовать как отечественных, так и иностранных туристов. Для этого нужно не только организовать и провести фестиваль, но также привлечь огромное количество ресурсов, которые находятся вне данной программы. Как видно из материалов программы, на проведение фестиваля запланирован, на наш взгляд, недостаточный объем бюджетных средств в размере 30 тыс. руб. ежегодно. Безусловно, для каждого конкретного события (фестиваля, конкурса, конференции и т.д.) разрабатывается индивидуальный бюджет, но, как показывает практика организации привлекательных для туристов событийных мероприятий как минимум на региональном уровне, мероприятие может быть качественно организовано с бюджетом не менее 500 тыс. руб., на уровне субъекта РФ – не менее 5 млн. руб [6].

Помимо низкого бюджетного финансирования для привлечения туристов на мероприятия регионального или районного уровней необходима системная работа с участниками туристского рынка - производителями туристских услуг как на местах, так и с системой сбыта в классическом ее понимании, то есть с турагентами, а также с использованием современных интернет-технологий. Очень часто именно по причине низкого организационного обеспечения событийное мероприятие превращается в местечковое событие, которое в лучшем случае интересно лишь местному населению.

Безусловно, в качестве мер поддержки привлекаются ресурсы краевого бюджета для строительства и реконструкции объектов культуры. Так, за период реализации краевой программы развития села до 2013 г. построен центр детского творчества в селе Владимиро-Александровское Партизанского района, отремонтирован дом культуры в поселке Кировский Кировского района. Краевое финансирование данных мероприятий составило более 34 млн. руб.

На наш взгляд, более масштабные ресурсы привлекаются в сферу физической культуры, спорта и оздоровления населения. Сейчас для этих целей государством предусмотрены различные меры поддержки, в том числе значительные средства расходуются на строительство и обновление физкультурной базы в сельской местности.

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день государство предусматривает поддержку развития туризма на местном уровне как через целевые программы развития туризма, так и через межведомственные инструменты – программы развития, касающихся смежных с туризмом отраслей и сфер деятельности. Но комплексное решение проблемы возможно лишь посредством внедрения целевой программы развития сельского туризма (или подпрограммы в рамках действующей программы развития туризма), что позволит консолидировать ресурсы сельского туризма, стимулировать туристскую деятельность в данной сфере, обеспечить рост туристского рынка.

На основе постановления Правительства Российской Федерации «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» государственная поддержка осуществляется посредством предоставления субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам на развитие несельскохозяйственной деятельности в сельской местности в размере двух третей ставки рефинансирования, но не более фактических затрат на уплату процентов по кредиту (займу)».

Вместе с тем, Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года», в которой вопросы сельского туризма совершенно упущены [7], что также можно отметить и в отношении Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» [8].

В Приморском крае действует «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы», согласно которой реализуется целый ряд мер поддержки жителям сельской местности (таблица 1).

Таблица 1

Основные меры поддержки жителей сельской местности

| Мера поддержки | Объем финансирования, млн. руб. |
|---|---------------------------------|
| Предоставление грантов на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и единовременной помощи на бытовое устройство начинающим фермерам | 17,0 |

| | |
|--|------|
| Предоставление социальной выплаты на обеспечение жильем граждан Российской Федерации, проживающих в сельской местности | 47,5 |
| Предоставление социальной выплаты на обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих в сельской местности | 27,0 |
| Субсидии на компенсацию части затрат, связанных с уплатой процентов по инвестиционным кредитам | 85 |
| Субсидии на компенсацию части затрат, связанных с уплатой процентов по краткосрочным кредитам | 45 |
| Субсидии на компенсацию части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам малых форм хозяйствования | 1,0 |

В рамках реализации краевой целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» осуществлялись мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов.

В Приморском крае также осуществляется поддержка предпринимателей, зарегистрированных и осуществляющих деятельность на территории края в рамках подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Приморском крае». В качестве субъектов малого предпринимательства могут рассматриваться и предприятия, расположенные в сельской местности.

К основным мерам поддержки программы относится финансовая поддержка субъектов малого предпринимательства, производящих и реализующих товары, работы или услуги (таблица 2).

Таблица 2

Основные меры поддержки субъектов малого предпринимательства [9]

| Возмещение затрат | Объем финансирования |
|--|--|
| по уплате процентов по кредитам | 50% затрат, но $\leq \frac{1}{2}$ ставки рефинансирования ЦБ РФ не более 500,0 тыс. руб. |
| по оплате услуг по выполнению обязательных требований законодательства РФ или для экспорта товаров (работ, услуг) | 50% фактических затрат – не более 500,0 тыс. руб. |
| по участию в выставочно-ярмарочных мероприятиях | 2/3 фактических затрат |
| по уплате лизинговых платежей по договорам лизинга | 50% фактических затрат не более 500,0 тыс. руб. |
| связанных с проведением энерго-обследований, работ в области энергосбережения и повышения энерго-эффективности, технологическим присоединением к сетям энерго-инфраструктуры | 50% фактических затрат – не более 1,0 млн. руб. |
| связанных с началом предпринимательской деятельности | 90% планируемых и фактических затрат – не более 300,0 тыс. руб. |

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день в Приморском крае отсутствуют механизмы систематической и комплексной финансовой поддержки владельцев гостевых домов и иных участников сельского туризма, но при этом через мероприятия и меры поддержки из источников, предусмотренных рядом государственных и целевых программ возможно получить ряд преференций, позволяющих обеспечить производство и реализацию туристских услуг в сельской местности.

Для активизации деятельности в сфере сельского туризма, привлечения инвестиций для развития туристской инфраструктуры в сельской местности помимо действующего механизма поддержки необходимо обеспечить адресную поддержку по предоставлению организациям (индивидуальным предпринимателям, фермерским хозяйствам), оказывающим услуги по организации отдыха, туристического показа на территории Приморского края и относящимся к субъектам малого предпринимательства, субсидий из краевого бюджета (бюджета муниципального образования) на возмещение части затрат на обустройство инфраструктуры объектов сельского туризма, закупку и разведение объектов животноводства, растениеводства, рыболовства. В соответствии с регламентом НПА следует рассмотреть включение адресной поддержки субъектов сельского туризма в программу развития туризма на уровне субъекта федерации в качестве подпрограммы.

Список литературы

1. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс].- Госкомстат РФ.- Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/>
2. Гомилевская Г.А. Современное состояние и перспективы развития инвестиционного проектирования экологического туризма в Приморском крае. Инновационная модель регионального туризма – программный подход// Территория новых возможностей.- Владивосток, 2011. – С.95-102
3. Государственная программа Приморского края «Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края» [Электронный ресурс].- Режим доступа: www.mb.primorsky.ru
4. Игнатъев А.Ю. Рекомендации стратегического характера по развитию сельского туризма в Калининградской области на период до 2020 года / А.Ю. Игнатъев, С.Л. Копылова, И.В. Лебедева. – Калининград, 2013. – 136 с.
5. Кузенкова В.О. Влияние финансов домашних хозяйств на развитие туристско-рекреационного комплекса. Дисс. канд. экон. наук. М., 2014. 149 с.

6. Материалы ФЦП "Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года"
7. Мерзлов А.В. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий/ А.В. Мерзлов, Овчинцева Л.А., Попова О.А. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.
8. Социальное развитие села до 2013 года [Электронный ресурс].- Информационно-правовой портал Гарант.- Режим доступа: <http://base.garant.ru/2159191/>
9. Способно ли российское село поднять экономику и прокормить каждого пятого жителя планеты? [Электронный ресурс]/ Сайт Российской газеты. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/11/27/stolypin.html>
10. Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года [Электронный ресурс].- Правительство РФ.- Режим доступа: <http://government.ru/gov/results/21434/>

Рецензенты:

Терентьева Т.В., д.э.н., первый проректор, Владивостокский государственный университет экономики и сервиса, г. Владивосток;

Латкин А.П., д.э.н., профессор кафедры международного маркетинга и торговли, Владивостокский государственный университет экономики и сервиса, г. Владивосток.