

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

*В статье автором затронута одна из наиболее сложных и дискуссионных проблем современной экономики — координация деятельности в области туризма на уровне субъекта РФ на примере развития туризма в Санкт-Петербурге.*

*Проанализирована система управления туризмом в России на федеральном уровне, отражены изменения в структуре органов управления туризмом, перечислены функции и особенности деятельности Федерального агентства по туризму. Рассмотрена современная структура управления туризмом в Санкт-Петербурге, основные положения Программы развития Санкт-Петербурга как туристского центра на 2005—2010 гг.*

*Подробно рассмотрена предложенная автором структура управления туризмом в Санкт-Петербурге в целом и в каждом административном районе города с учетом современных требований в области развития туризма и продвижения туристского продукта.*

## IMPROVEMENT OF THE TOURISM MANAGEMENT SYSTEM IN ST. PETERSBURG

*The article touches upon one of the most complex and controversial problems of the modern economics – coordination of activity in tourism at the level of a subdivision of the Russian Federation by the example of tourism development in St. Petersburg.*

*The author analyses the tourism management system in Russia at the federal level, describes the alterations in the structure of tourism management bodies and lists the functions and features of the activity of the Federal Tourism Agency. The article covers the modern structure of tourism management in St. Petersburg and the main provisions of the Programme of development of St. Petersburg as a tourist centre in 2005–2010.*

*The author proposes a tourism management structure for St. Petersburg as a whole and for every administrative area of the city considering the modern requirements in the tourism development sphere and promotion of the tourist product.*

Развитие туризма в Санкт-Петербурге представляет собой один из элементов единой системы государственного управления туризмом в масштабе Российской Федерации.

Система государственного управления туризмом в России постоянно совершенствуется и претерпевает как организационные изменения, так и изменения в нормативно-правовой области. В 1991 г. было образовано Министерство культуры и туризма Российской Федерации. В 1992 г. Указом Президента РФ № 1146 «О структуре центральных органов Федеральной исполнительной власти» туризм был выведен из состава Министерства культуры и туризма. Этим Указом был образован Комитет Российской Федерации по туризму (Роскомтуризм). В 1993 г. он был преобразован в Комитет Российской Федерации по делам молодежи, физической культуре и туризму (КМФТ России). В 1994 г. указанный комитет получил статус Государственного комитета Российской Федерации по физической культуре и туризму (ГКФТ России). В 1999 г. Комитет был преобразован в Министерство по физической культуре, спорту и туризму. Впоследствии структура органов управления туризмом была снова изменена и в рамках Министерства экономического развития и торговли был создан Департамент туризма, в составе которого было организовано шесть отделов:

- отдел международного сотрудничества,
- отдел имиджевой политики и информационного обеспечения,
- отдел организации туристской деятельности и управления туризмом,
- отдел межотраслевой и межрегиональной координации,
- отдел инвестиционной политики и развития объектов туристической индустрии,
- отдел по стратегическому планированию туризма.

На начало 2004 г. система управления туристической сферой в РФ выглядела следующим образом: Федеральный центр – Департамент по туризму Министерства экономического развития и торговли РФ.

В субъектах РФ – управления международного сотрудничества, внешнеэкономических связей и туризма; комитеты по делам молодежи, физической культуры, спорта и туризма; министерства спорта (куда входят отделы по туризму); департаменты по культуре и туризму; управления по развитию предпринимательства и потребительского рынка; комитеты культуры, кино и туризма; управления по делам санаторно-курортных учреждений и туризма; департаменты образования, культуры и спорта; управления по лицензированию; комитеты новых экономических структур.

Муниципальные образования – комитеты по туризму имеются в немногих му-

ниципальных образованиях. В отдельных регионах имеются советники глав муниципальных образований по туризму.

Указ Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» утвердил новую структуру федерального органа управления, предусматривающую трехуровневую систему управления.

1. Министерство здравоохранения и социального развития.

2. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

3. Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму.

В Федеральном агентстве по физической культуре, спорту и туризму было образовано Управление туризма. В Управлении туризма было сформировано четыре отдела:

- отдел государственного регулирования туристской деятельности,
- отдел внутреннего туризма,
- отдел международного туризма,
- отдел пропаганды спорта и туризма<sup>1</sup>.

В 2004 г. в соответствии с Указом Президента РФ № 1453 от 18.11.2004 г. «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральному агентству по физической культуре и спорту» Федеральное агентство по физической культуре спорту и туризму было разделено на два Федеральных агентства в зависимости от выполняемых функций: Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство по физической культуре и спорту<sup>2</sup>.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» Правительство постановило:

- утвердить Положение о Федеральном агентстве по туризму;
- разрешить Федеральному агентству по туризму иметь до трех заместителей руководителя;
- установить предельную численность работников центрального аппарата Федерального агентства по туризму в количестве

92 единицы и фонд оплаты труда указанных работников в размере 4166,6 тыс. рублей (в расчете на квартал);

- разрешить Федеральному агентству по туризму иметь в составе центрального аппарата до пяти управлений по основным направлениям деятельности Агентства. В состав управлений включать отделы<sup>3</sup>.

Положение о Федеральном агентстве по туризму было подписано 13 января 2005 г., № 0081. В соответствии с Положением Федеральное агентство по туризму является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма.

На основании и в порядке, установленном федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Федеральное агентство по туризму осуществляет следующие функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности:

- определяет приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации;
- информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания;
- осуществляет продвижение туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- проводит в установленном порядке конкурс и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг в установленной сфере деятельности;
- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных

организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

- взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями;
- создает представительства за пределами Российской Федерации в сфере туризма;
- организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности<sup>4</sup>.

Исполнительная и законодательная власть может обеспечить нормальное функционирование и устойчивое развитие туризма только при условии тесного взаимодействия с общественными организациями. Одними из первых были созданы РАТА (Российская организация туристских агентств), которая в настоящее время преобразована в Российский Союз предприятий туристической индустрии (РСТ), Российская гостиничная ассоциация, Лига защиты прав путешественников и многие другие. Одна из основных задач общественных организаций состоит в том, что они являются связующим звеном между государственными органами и туристскими предприятиями, а также представителями науки, культуры, средств массовой информации, практическими деятелями сферы туризма, а также населением, нуждающимся в туристских услугах.

Санкт-Петербург как субъект Российской Федерации и крупнейший город России относится к региональному уровню государственного управления. В настоящее время в Санкт-Петербурге вопросами развития туризма, координации деятельности разнообразных предприятий и организаций туристской индустрии, занимается Комитет по инвестициям и стратегическим проектам Правительства Санкт-Петербурга.

Комитет по инвестициям и стратегическим проектам подчинен Правительству Санкт-Петербурга. Комитет проводит государственную политику Санкт-Петербурга в сфере инвестиций, реализации стратегических инвестиционных проектов Санкт-Петербурга, а также в сфере развития туризма,

гостиничной инфраструктуры и гостиничного хозяйства Санкт-Петербурга. Полномочия Комитета в области развития туризма:

- разрабатывать программу развития Санкт-Петербурга как туристического центра;
- анализировать, прогнозировать, осуществлять мероприятия и определять приоритетные направления развития туристской индустрии Санкт-Петербурга и инвестиционной политики Санкт-Петербурга в сфере туризма;
- организовывать и координировать деятельность в сфере информационного обеспечения туристской индустрии Санкт-Петербурга, в том числе участвовать в создании и ведении реестров туристских ресурсов Санкт-Петербурга, иных информационных систем;
- проводить аккредитацию экскурсоводов и гидов-переводчиков при Комитете.

В соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17 октября 2005 года № 1541 «О Программе развития Санкт-Петербурга как туристического центра на 2005–2010 годы» было принято решение одобрить представленную Комитетом по инвестициям и стратегическим проектам Программу развития Санкт-Петербурга как туристического центра на 2005 – 2010 годы<sup>5</sup>.

Структура Комитета по инвестициям и стратегическим проектам представлена на рис. 1.

Цель разработки Программы заключается в определении перечня практических мероприятий, направленных на ускоренное развитие туристической отрасли в Санкт-Петербурге и повышение доходов Санкт-Петербурга от данного сектора экономики. В Программе развития Санкт-Петербурга как туристического центра подробно рассмотрено современное положение города как туристического центра. Санкт-Петербург является одним из наиболее посещаемых центров Европы с общим количеством прибытий 3,5 млн туристов в год. Ежегодно Санкт-Петербург по-



Рис. 1. Структура Комитета по инвестициям и стратегическим проектам

сещают 1,5 млн иностранных и 2 млн российских граждан. Туризм является стратегическим сектором экономики для Санкт-Петербурга, так как:

- туризм создает около 10% валового регионального продукта и обеспечивает более 5% налоговых доходов Санкт-Петербурга;
- туризм создает в Санкт-Петербурге около 63 тысяч рабочих мест;

- европейский рынок туризма неуклонно растет.

К основным возможностям повышения доходов Санкт-Петербурга от туризма относятся:

- увеличение срока пребывания иностранных туристов;
- стимулирование иностранных туристов к повторным поездкам за счет расширения мотивации поездки;

- расширение возможностей для увеличения суточных трат российских туристов;
- увеличение общего числа туристов за счет снижения сезонности.

Цель Программы: за пять лет войти в пятерку крупнейших туристских центров Европы с общим количеством прибытий пять миллионов туристов в год. Такой вариант развития получил название «5-5-5».

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- увеличить на 20% количество туристов в высокий сезон;
- выровнять сезонность в среднем на 15%.

Стратегия развития Санкт-Петербурга как туристического центра должна обеспечивать решение задач Программы развития Санкт-Петербурга как туристического центра.

При расчете экономического эффекта за основу был взят культурно-познавательный туризм как основное направление развития туризма в Санкт-Петербурге.

К основным составляющим ожидаемого социально-экономического эффекта от реализации Программы могут быть отнесены следующие:

- общий экономический эффект составит за 2005–2010 гг. 125–130 млрд. руб.;
- доходы экономических агентов (население, частный сектор, бюджеты всех уровней) оцениваются в 75–80 млрд. руб., начиная с 2010 года (по сравнению с 20–25 млрд. руб. в 2004 г.);
- поступления денежных средств от туризма в бюджет Санкт-Петербурга возрастут в 2,5 раза и составят к 2010 г. около 6–7 млрд. руб. в год;
- дополнительно будет создано 60 тыс. рабочих мест, и общее количество занятых в туристической сфере увеличится в два раза<sup>6</sup>.

Для координации деятельности в области развития туризма в Санкт-Петербурге и выполнения всех мероприятий, намеченных в Программе развития Санкт-Петербурга

как туристического центра необходимо внести изменения в систему управления туристской деятельностью и увеличить количество отделов, отвечающих за различные направления развития туризма в городе.

Во-первых, необходимо создать Комитет по развитию туризма в Санкт-Петербурге как отдельную структуру управления, а не как подразделение Комитета по инвестициям и стратегическим проектам.

Во-вторых, в Администрации каждого района Санкт-Петербурга необходимо создать самостоятельное подразделение по развитию туризма и координации туристской деятельности в границах административных районов города.

В-третьих, для финансовой поддержки предприятий туристской индустрии в Санкт-Петербурге необходимо создать Специальный Банк по развитию туризма в Санкт-Петербурге. В каждом административном районе города необходимо открыть филиалы Специального Банка по развитию туризма, например, Центрального района и т. д. (всего 20 филиалов) для финансирования инвестиционных проектов, финансовой поддержки предприятий в области туризма, расположенных на территории данного административного района города.

В районных филиалах Специального Банка по развитию туризма будут аккумулироваться финансовые средства на развитие туризма перечисленные: из бюджета Санкт-Петербурга; из федерального бюджета по финансированию целевых программ развития туризма в конкретном административном районе Санкт-Петербурга; из федерального бюджета на восстановление и реставрацию памятников исторического и культурного наследия федерального значения; инвестиции в развитие туризма и строительство объектов туристской индустрии, расположенных на территории конкретного административного района города; спонсорская финансовая помощь; перечисления предприятий в размерах,

определенных законодательством на развитие туризма в административном районе города; перечисление процентов за кредит, выделенных жителям данного административного района города для осуществления туристических поездок.

В-четвертых, каждое предприятие, расположенное в границах административно-

го района Санкт-Петербурга должно выделять средства из фонда социального развития на строительство баз отдыха, пансионатов, санаториев для своих сотрудников.

С учетом вышесказанного, автором предлагается структура управления туризмом в Санкт-Петербурге, представленная на рис. 2.

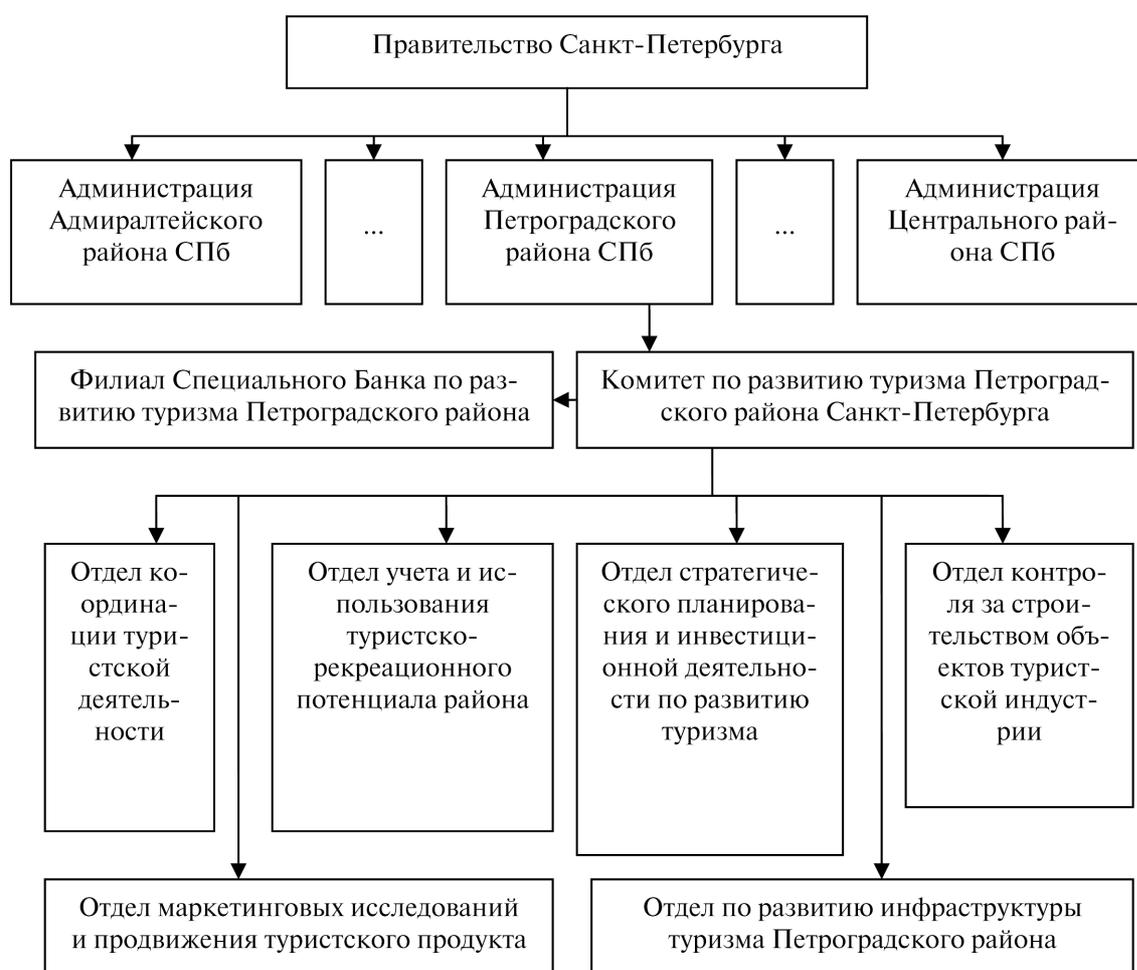


Рис. 2. Предлагаемая структура управления туризмом в Санкт-Петербурге

На рис. 3 представлена предлагаемая автором структура управления туризмом в масштабах каждого административного района Санкт-Петербурга.

Предлагаемая автором структура управления туризмом в масштабах Санкт-Петербурга с разделением полномочий по адми-

нистративным районам города и создание Специального Банка развития туризма в Санкт-Петербурге позволит улучшить координацию деятельности в области развития туризма и увеличить масштабы строительства объектов туристской индустрии на территории административных районов



**Рис. 3. Предлагаемая структура управления туризмом в масштабах административного района Санкт-Петербурга**

города в зависимости от особенностей туристско-рекреационного потенциала. В целом активизация деятельности по совершенствованию системы управления в об-

ласти развития туризма поможет скоординировать деятельность всех служб в сфере позиционирования Санкт-Петербурга как туристского центра европейского уровня.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Карпова Г. А., Лаврова Т. А., Луценко И. В. Экономика туризма. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2005. — С. 91–94.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ № 1453 от 18.11.2004 г. «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральному агентству по физической культуре и спорту».

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму».

<sup>4</sup> Положение о Федеральном агентстве по туризму от 13 января 2005 г., № 0081.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 октября 2005 года № 1541 «О Программе развития Санкт-Петербурга как туристического центра на 2005–2010 годы»

<sup>6</sup> Приложение 1 к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 17 октября 2005 года № 1541 «О Программе развития Санкт-Петербурга как туристического центра на 2005–2010 годы»