

*Лазовская Снежана Владимировна, кандидат экономических наук, проректор, заведующая кафедрой гостиничного и туристического бизнеса Южного института менеджмента, доцент, т: 89184407417, e-mail: [pro-svm@mail.ru](mailto:pro-svm@mail.ru).*

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ  
В СФЕРЕ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННЫХ УСЛУГ**  
(рецензирована)

*В данной статье проанализирована институциональная среда конкурентной политики в сфере туристско-рекреационных услуг. В процессе рассмотрения институциональной среды выявлено, что каждое социально-экономическое явление имеет институциональную структуру, которую образуют соответствующие институты и подсистемы.*

*Ключевые слова: институциональная среда, конкурентная политика, модернизация, институциональная структура*

*Lazovskaya Snezhana Vladimirovna, Candidate of Economics, pro-rector, head of the Department of Hotel and Tourist Business of Southern Institute of Management, associate professor, tel.: 89184407417, e-mail: [pro-svm@mail.ru](mailto:pro-svm@mail.ru).*

**INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE COMPETITIVE POLICY IN THE SPHERE  
OF TOURIST AND RECREATIONAL SERVICES**  
(reviewed)

*The article analyzes the institutional environment of a competitive policy in the sphere of tourist and recreational services. In the course of consideration of the institutional environment it has been revealed that each social and economic phenomenon has institutional structure which is formed by corresponding institutes and subsystems.*

*Key words: institutional environment, competitive policy, modernization, institutional structure.*

Каждое социально-экономическое явление имеет институциональную структуру, которую образуют соответствующие институты и подсистемы. Единый мировой рынок сферы туристско-рекреационных услуг, который возникает на определенной стадии развития в результате взаимодействия национальных туристских рынков, порождает собственные институциональные образования.

Под институциональной средой мы рассматриваем совокупность функционирующих институтов – экономических (собственность, ценообразование, конкуренция); институтов социального окружения (особенности взаимодействия власти и общества, начальника и подчиненного, отношения к труду, особенности управления, неформальных отношений т.д.) и духовного окружения (особенности национального характера, нравственность, духовность, патриотизм и т.д.). Именно институциональная среда и ее ограничительные рамки формируют эффективный экономический механизм сферы туристско-рекреационных услуг. Институциональная среда образует механизм саморегуляции, который обеспечивает поддержание равновесия системы вокруг определенных заданных макроэкономических параметров. Поэтому без соответствующей адаптивности институтов и институционального окружения хозяйственный механизм сферы услуг еще долго не станет эффективным, процесс модернизации будет идти медленно.

Как показали последние несколько лет, в отдельных российских регионах сфера услуг туризма и рекреации развивается достаточно успешно. Он позволяет обеспечить высокие и устойчивые темпы экономического роста, интеграцию национальной туристической индустрии в мировую экономику, способствует росту занятости и повышению уровня жизни населения, а также увеличивает поступления в бюджеты всех уровней. Кроме того, будучи экспортоориентированной сферой, туризм проявляет большую стабильность по сравнению с другими отраслями в условиях неустойчивой ситуации на мировых рынках.

Большинство государств СНГ и Европы имеют специальные законы о туризме. В некоторых странах отдельные положения об оказании туристических услуг регулируются также гражданским

законодательством. В частности, в Германском гражданском уложении содержатся положения о договоре на туристское обслуживание. Ряд стран Европы приняли несколько законов в сфере туризма. На Мальте, например, отдельные законы регулируют предоставление гостиничных услуг, определяют структуру и полномочия органов публичной власти в сфере туризма, порядок предоставления услуг турагентств, гидов-переводчиков, предприятий развлечения, регулируют деятельность в сфере клубного отдыха (таймшера).

В Швеции был принят закон, посвященный предоставлению гарантий по туристским поездкам (1972:204), а также Закон "О комплексных турах". В Турции с 1982 действует закон "О поддержке туризма", который носит ярко выраженный публично-правовой характер и содержит как меры государственной поддержки туризма, так и механизм их реализации. В частности, закон определяет порядок использования недвижимости для туристских целей, регулирование государственных инвестиций в туристскую индустрию, устанавливает правовой статус государственного Фонда развития туризма, предоставляет налоговые привилегии для инвесторов, регулирует вопросы поддержки и функционирования яхтенного туризма и др. Благодаря принятию этого закона, Турция в настоящий момент стала одной из развитых в туристском отношении стран Европы.

После распада СССР в 1992-1993 гг. в странах СНГ стали приниматься законы о туризме при создании которых была проявлена большая самостоятельность. При этом при разработке законов страны-участницы СНГ учитывали как положительные стороны, так и недостатки законов своих соседей, поэтому следует признать, что акты, принятые позднее, как правило, более содержательные и полные, ибо их структура отличается последовательностью. Законы о туризме (туристской деятельности) в странах СНГ имеют схожую структуру. Они носят, как правило, комплексный (межотраслевой) характер и содержат нормы публичного и частного права. Такие законы включают себя следующие вопросы:

а) публично-правовые отношения:

- понятия и определения в сфере туризма;
- цели и задачи государственной политики в сфере туризма и направления государственного регулирования туризма;
- разграничение полномочий между органами власти всех уровней; наименование и полномочия органов исполнительной власти в сфере туризма, осуществляющих государственное регулирование туризма;
- правовое положение общественных структур при органах публичной власти;
- общие принципы государственной поддержки туризма, протекционистская политика (фонды поддержки туризма, налоговые привилегии, определение услуг по приему туристов как экспортных и др.);
- публичная организация предпринимательской и иной экономической деятельности в сфере туризма (государственная регистрация, лицензирование, сертификация, стандартизация, классификация туристских организаций, гостиниц и т.д., реестры туристских организаций и работников туристских профессий, подтверждение квалификации работников туристских профессий (туристский патент) и т.д.);
- правовой режим использования туристских ресурсов с учетом устойчивого развития туризма;
- общие принципы финансового контроля и статистического учета в сфере туризма (туристская путевка, статистическая отчетность и т.д.);
- туристские формальности и безопасность туризма;
- подготовка кадров для сферы туризма;
- международно-правовое сотрудничество государства в сфере туризма;
- другие вопросы;

б) частно-правовые отношения:

- правовое положение туристских организаций (понятие, правоспособность);
- гражданско-правовые договоры в сфере туризма организаций и предпринимателей туристской индустрии с туристами, а также между собой (порядок заключения, изменения и расторжения, права и обязанности, ответственность сторон, обеспечение ответственности и т.д.);
- страхование и иное финансовое обеспечение ответственности турорганизаций и т.д.

Следует отметить, что заключение договора на оказание той или иной услуги само по себе не гарантирует полной защиты от неблагоприятного воздействия каких-либо событий. Туристические предприятия несут высокие риски из-за неисполнения или ненадлежащего исполнения условий хозяйственных договоров. Нередки случаи неудовлетворительного обслуживания туристов вследствие внезапно возникших проблем с оператором принимающей стороны, недобросовестности организаторов туров, наличия фирм-однодневок и т.д.

Подписание договорных отношений осуществляется по определенному и ограниченному числу параметров, включающих лишь часть отношений (пусть даже весьма существенную). Поэтому возникает опасность одностороннего экономического поведения, связанного с концентрацией внимания только на измеряемых параметрах контракта. Чаще всего такой риск ассоциируется с понятием "моральная угроза" ("моральный риск") и редуцируется на проблемы постконтрактного оппортунизма сотрудников туристических предприятий. Однако его можно трактовать и более широко: как совокупное влияние всех ненаблюдаемых и неизмеряемых событий в договорных отношениях внутри и за пределами предприятий туристического комплекса.

При наличии посредника негативным фактором является изменение пункта договора, касающегося снижения размеров комиссионного вознаграждения. В туристической практике известны случаи одностороннего изменения туроператорами комиссионных ставок после заключения договоров между турагентами и туристами. Иногда могут выдвигаться дополнительные, не предусмотренные в первоначальном варианте договора обязательства по страхованию туров, предоставлению дополнительных гарантий и т.п. В результате на предприятие переносятся все риски неисполнения этих обязательств.

Характерно, что туризм, в силу вовлеченности в него огромного количества людей и ресурсов, не может оставаться без специальных правовых, организационных, экономических средств воздействия, в т.ч., с целью ограничения отрицательных сторон конкуренции, а также обеспечения основ социальной защиты населения. Поэтому, государственное регулирование туризма связано с необходимыми и достаточными требованиями, отражающими интересы общества в целом.

В связи с этим, используя классификацию Ю.А. Тихомирова, можно выделить шесть групп методов (способов) государственного регулирования сферы туристско-рекреационных услуг как отрасли экономики.

В первую группу включаются методы, способы общенормативного регулирования в сфере туризма и туристской деятельности: а) введение общих правил осуществления различных видов туристской деятельности (туристическое, гостиничное, экскурсионное обслуживание и т.д.); б) установление порядка создания, реорганизации и упразднения субъектов туристской деятельности; в) установление порядка деятельности органов публичной власти, осуществляющих государственное регулирование туризма.

Во вторую группу входят программно-установочные способы развития туризма: а) целевые программы развития туризма, адресные инвестиционные программы и т.д.; б) концепции развития туризма, стратегии государственной политики в сфере туризма и т.д.

К третьей группе относятся легализующие средства осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности в сфере туризма: а) лицензирование; б) аккредитация; в) сертификация.

В четвертую группу включаются способы нормативно-количественного измерения в сфере туризма: а) стандарты туристического, гостиничного, экскурсионного обслуживания б) цены на туристские услуги (например, в сфере социального туризма); в) тарифы; г) нормативы; д) налоги (сборы); е) плата; ж) ставки (таможенных пошлин и др.).

В пятую группу входят способы поддержания уровня деятельности организаций туристской индустрии и их стимулирования: а) кредиты; б) льготы; в) отсрочки; г) госзаказ (например в сфере социального туризма и т.д.); д) протекционизм; е) антимонопольное регулирование и поддержка конкуренции.

В шестую группу включаются контрольно-учетные и «запретные» способы в сфере туризма: а) учет; б) статистическая отчетность; в) проверки и иные формы контроля; г) запреты; д) ограничения; е) предписания; ж) санкции (штрафы и др.); з) лишение легальности (приостановление, признание недействительными сделок, действий, актов).

Публичная организация туризма и туристской деятельности осуществляется различными государственными органами. В Российской Федерации государственное управление туризмом отнесено к функциям Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (Департамент туризма) (до 2000 года – Государственный комитет по физической культуре, спорту и туризму), а регулирование санаторно-курортной сферы – Министерства здравоохранения России.

Постановлением Правительства Российской Федерации №990 от 21.12.2000 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» (далее "Минэкономразвитие") определена компетенция Минэкономразвития в области туризма. На Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации возложена координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма. Основной задачей Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в сфере туризма является

разработка в пределах своей компетенции основ государственной политики и осуществление государственного управления, межотраслевой и межрегиональной координации в этой сфере.

В большинстве государств СНГ созданы специальные органы, осуществляющие государственное управление сферой туризма и туристской деятельностью. Так на Украине, в 1992 году был создан Государственный комитет по туризму, в 2001 году – его функции перешли к Государственному комитету по вопросам молодежной политике, спорту и туризму. В декабре 2001 года согласно Указу Президента Украины была создана Государственная туристическая администрация Украины. Указом Президента Украины от 08.10.2002г.912/2002 на Госурадминистрацию были возложены вопросы государственного регулирования курортной сферы.

В отличие от российского закона, в законах о туризме (туристской деятельности) стран СНГ устанавливаются полномочия органов власти всех уровней по регулированию туризма. Так, статья 10 Закона "О туристской деятельности в Республике Казахстан" определяет полномочия Правительства Республики Казахстан, а статья 11 Закона – функции уполномоченного органа по туризму.

Для российского права представляет интерес также зарубежный опыт участия туристской общественности в государственном управлении туристской деятельностью. Так в Казахстане, при Правительстве Республики создается Совет по туризму, который является консультативно-совещательным органом и состоит из пятнадцати членов, семь из которых представляют уполномоченный орган и иные государственные органы, восемь членов представляют ассоциации и иные объединения туристских организаций. Положение о совете по туризму утверждается Правительством Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа в области туристской деятельности.

Отметим, что развитие сферы туристско-рекреационных услуг в России во многом определяется государственной политикой.

Государственная политика в сфере туризма (туристская политика) является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и включает в себя систему вырабатываемых и реализуемых государством целей, приоритетов и способов государственного регулирования туристской деятельности, направленных на поддержку и развитие в Российской Федерации ответственного, устойчивого и всеобщего доступного туризма. Целями государственной политики в сфере туризма являются:

- развитие туризма как необходимого условия достойной жизни и свободного развития человека в социальном государстве, решающего фактора нового качества жизни в современном обществе;

- защита прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, обеспечение безопасности туризма;

- формирование правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации;

- развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации, развитие международных контактов, сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного наследия;

- формирование представления о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма.

В процессе рассмотрения институциональной среды выявлено, что институциональная конкуренция выражается в совокупности институциональных форм, норм, правил хозяйственной жизни, действующего механизма соблюдения институциональных ограничений, системы прав собственности, применяемых для поддержания и развития соперничества и состязательности. Выявлена взаимосвязь и взаимозависимость институциональной конкуренции с институциональной средой посредством ресурсов и конечного продукта, где характер взаимосвязи зависит от достижения состояния устойчивости, стабильности, признаваемости, адаптивности норм, правил хозяйствования, применяемых экономическими субъектами.

### **Литература:**

1. Авдашева С., Шаститко А. Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. 2010. №1(19).

2. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. В 2 т. Т. 2. 2009.

3. Полюнев А.О. Конкурентные возможности регионов: методология исследования и пути повышения. М.: Красанд, 2010.

4. Попов Е., Лесных В. Системный подход к проблеме импорта институтов в российскую экономику // Общество и экономика. 2005. №10-11.

5. Харламова А.Ю. Развитие институциональной туристской среды как основа реализации туристского потенциала региона // Российское предпринимательство. 2010. №9(129).

**References:**

1. Avdasheva S., Shastitko A. *Competition policy: the composition, structure, system // Current competition. 2010. № 1 (19).*

2. *State competition policy and promoting competition in the Russian Federation. In 2 vols. V. 2. 2009.*

3. Polynev A.O. *Competitive opportunities of the regions: research methodology and ways to improve. M.: Krasand, 2010.*

4. Popov E., Lesnykh B. *System approach to the problem of import of institutions in the Russian economy // Society and Economy. 2005. № 10-11.*

5. Kharlamova A.Y. *Development of institutional tourism environment as a basis for implementation of the tourism potential of the region // Russian entrepreneurship. 2010. № 9 (129).*