

СОЦИАЛЬНЫЙ ТУРИЗМ КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОТЕКЦИОНИЗМА В РОССИИ И В СТРАНАХ “ПОЯСА СОСЕДСТВА”

© 2017 Шавишвили Давид Федорович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник

© 2017 Измайлова Нюрия Адуловна

кандидат экономических наук, научный сотрудник

© 2017 Шейнин Леонид Борисович

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

E-mail: zeldner@inecon.ru

Туристский бум начала 2010-х гг. исчерпал себя, но он может получить новый импульс по линии социального туризма в двух направлениях: вовлечение в туризм социально слабых групп населения (ветераны, сироты, дети из малообеспеченных семей и др.) на основе субсидий государства и фондов соцстраха, нацеленных на оздоровление населения и добровольное поощрение отпускного туризма, путем включения необходимой части расходов в социальные пакеты, которые работодатели предлагают своему персоналу. Социальный туризм рассчитан на более полное использование туристических ресурсов в самой России; пример России способен стать образцом для подражания в странах СНГ и других странах “пояса соседства”. Приводится опыт социального туризма в ряде стран Западной Европы.

Ключевые слова: туристическая отрасль, социальный туризм, направления государственного регулирования социального туризма, система отпускных чеков.

Бум туристической отрасли, связанный с “тучными годами” экономического роста в первой половине 2010-х гг., вызвал появление многочисленного “путешествующего среднего класса”. Но с кризисом 2008-2009 гг. произошел спад туристической активности. В этих условиях допустимо ставить вопрос о поддержании туристической отрасли с помощью нетрадиционных форм организации и регулирования специфических видов туристических услуг.

Расширить границы массового спроса на туристические услуги в условиях сузившихся границ рынка возможно при помощи так называемого *социального туризма*. У этой категории туризма два лица. Во-первых, он распространяется на социально слабых членов общества: детей-сирот, инвалидов, малоимущих граждан и др. У социального туризма такого рода есть перспективы, если он получит признание в обществе и если он полностью или частично будет финансироваться за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), за счет благотвори-

телей. В то же время внимание должно быть уделено особому роду социального туризма, который охватывает широкие слои трудящихся и добровольно финансируется за счет работодателей. Практически это достигается таким путем, что частично или полностью оплаченный активный отдых (туризм) гарантируется трудящимся в составе так называемых социальных пакетов, которые предлагают им работодатели.

Социальный туризм способен выступать как фактор экономического и социального развития некоторых регионов.

Социальный туризм, в основном первого рода, обрел свое гуманное звучание в Монреальской декларации Международного бюро социального туризма в 1996 г. Этот документ назвал льготные категории населения, из которых привлекаются кандидаты для наполнения социальных туров, например ветераны и инвалиды, работники зон риска. Определенными льготами должны пользоваться дети - прежде всего из малообеспеченных семей и сироты. Специально для молодежи предусмотрена система хостелов - дешевых мест пребывания в чужих краях.

В России понятие социального туризма сформулировано в законе следующим образом: “Туризм социальный - туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), а также средств работодателей”. Международная организация социального туризма (ОИТС) - ведущий международный орган в этой области - дает следующее определение:

“Социальный туризм представляет собой совокупность программ и акций, нацеленных на эффективное использование населением права на отпуск и доступ к туризму для представителей всех слоев общества, в частности для молодежи, пенсионеров, людей с низким уровнем доходов, инвалидов; он должен обеспечивать взаимоважительные отношения между приезжими (туристами) и населением принимающих регионов”.

В Германии некоторые туристические компании “дружат” с администрацией тех культурно-исторических объектов, которые обустроивают свои объекты так, что их могут посещать инвалиды-колясочники. Аналогичные меры в Каталонии (Испании) позволили сформировать 19 туров, гарантирующих удобства этой категории инвалидов. В Тироле (Австрия) для инвалидов действуют устройства, позволяющие им подниматься на вершины невысоких гор. Расходы турфирм, участвующих в социальном туризме такого рода, естественно, выше обычных, повышается также их профессиональная ответственность за обслуживаемый контингент*. Но (как считают специалисты) дополнительные расходы окупаются благодаря существенному росту числа лиц, желающих участвовать в подобных поездках.

Во Франции к социальному туризму примыкает молодежный туризм, обычно связанный с посещением сельской местности и с трудовым участием в сельскохозяйственных работах.

Опыт ряда зарубежных стран показывает, что некоторые ветви социального туризма спо-

собны успешно развиваться без государственных дотаций или частных пожертвований. Этот вывод касается прежде всего систем *отпускных чеков*, которые уже несколько десятилетий с успехом действуют в таких благополучных в туристском отношении странах, как Швейцария (с 1937 г.), Франция (с 1982 г.), и с недавних пор в Италии, Венгрии и Румынии.

Опыт Франции наиболее интересен и иллюстративен. Согласно проведенным в ЕС исследованиям система отпускных чеков во Франции признается наиболее масштабным и эффективным инструментом социальной политики в туризме.

Управление системой и эмиссия чеков осуществляются государственным органом - Национальным агентством турчеков для отпускников - ANCV. Миссия агентства состоит в том, чтобы содействовать активному отдыху большего числа трудящихся на время их отпусков. Партнеры агентства - предприятия, профсоюзы и органы социального обеспечения, заключившие с ним соглашения, приобретают отпускные чеки, которые принимаются в качестве платежного средства для оплаты следующих услуг: проживание в разных условиях, включая объекты главных гостиничных цепей Франции (Ассог, Средиземноморский клуб...) - 50 %; питание всех видов - 25 %; путешествия и транспорт, услуги туристических агентств, предприятий воздушного и железнодорожного транспорта - 5 %; культурные мероприятия: памятники, музеи, театр, кино, концерты... - 5 %; занятия в свободное от работы время: парки развлечений, спорт... - 15 %. Чеки принимают в оплату на основании контракта предприятия, оказывающего услуги, с агентством. Всего насчитывается около 170 000 предприятий, согласных принимать чеки в оплату за их услуги в сфере туризма и отдыха. Финансовыми партнерами Национального агентства отпускных чеков являются около 20 тыс. комитетов предприятий и отделений органов государственного социального обеспечения, которые определяют уровень участия сторон в оплате чеков. Во Франции насчитывается около 3,4 млн держателей отпускных чеков (рост на 130 000 за 2010 г.) при объеме эмиссии чеков на 1,2 млрд евро. Средняя стоимость отпускных чеков на семью составляет 400 евро, а средняя продолжительность отдыха для их держателей - 13 дней. Главные бенефициарии системы отпускных чеков - это работники промышленных предприятий и государственные служащие.

* В Англии популярны поездки на крайнюю Западную Точку Британии (West End). Но в одном случае вышедшая на кромку берега группа школьников была смыта в море набежавшей волной. Предотвратить такие случаи способно только продуманное обустройство опасных мест в сочетании с высоким профессионализмом лиц, организующих и обслуживающих подобные экскурсии.

Механизм финансирования заключается в следующем: накопление организациями-работодателями средств на покупку отпускных чеков в течение 12 месяцев; финансирование профсоюзами (обычно 26 %); предоставление чеков отпускникам. Для фирм - участниц системы отпускных чеков с количеством работающих менее 50 чел. стоимость отпускных чеков освобождается от налогообложения на доход, а также от взносов в соцстрах в пределах 400 евро на работника в год. Равным образом эта сумма не облагается налогом на доход физических лиц. Для фирм с количеством работников свыше 50 чел. установлены следующие условия приобретения отпускных чеков: вклад работодателей и профсоюза в покупку чеков рассматривается как дополнение к зарплате работника; вклад комитетов предприятий (без участия работодателя) полностью освобожден от социальных сборов.

Излишек неиспользованных отпускных чеков направляется ANCV на социальные программы. Неиспользованные отпускные чеки передаются приблизительно 40 благотворительным ассоциациям, которые используют их в своих целях. Кроме того, ANCV выделяет финансовые субсидии профильным ассоциациям и местным партнерам.

Социальные программы ANCV распространяются на людей, отобранных сетью благотворительных ассоциаций. Эти программы адресованы людям с низкими доходами и/либо находящимся в сложной социальной или медицинской ситуации. К числу этих людей относятся: дети - воспитанники интернатов; семьи, находящиеся в затруднительном материальном положении; молодые люди в возрасте от 18 до 25 лет и люди, не имеющие семьи; инвалиды или лица, страдающие от тяжелого заболевания; пожилые люди.

Совместно с партнерскими ассоциациями, местными властями, общественными организациями и социальными организациями агентство в 2010 г. помогло воспользоваться отпуском 210 000 малоимущим лицам (+ 66 % за один год).

Вебсайт агентства содержит "горящие" предложения от туристских объектов, расположенных в самых привлекательных местах Франции. Система отпускных чеков распространяется на всю категорию "трудолюбивое население". Отпускные чеки способствуют развитию туристской деятельности во Франции: совокупные расходы среднего держателя чека в 4 раза превосходят его стоимость. Отпускные чеки главным

образом используются на французской территории.

Программа Европейского союза "Калипсо" появилась в соответствии с решением, принятым в декабре 2008 г. европейским парламентом в поддержку развития социального туризма в Европе. Проект был разработан Отделом туризма Европейской комиссии. На цели социального туризма, начиная с 2009 г., ежегодно выделялось по 1 млн евро в течение 3 лет. Таким образом, "Калипсо" можно рассматривать в основном как опытный проект. Задачи проекта состояли в том, чтобы содействовать: использованию отпусков "с туристским уклоном" большим числом европейских граждан; расширению туристских сезонов; поддержанию и увеличению занятости в области туризма; формированию чувства общеевропейской принадлежности. Программа была нацелена на 4 категории населения: пожилые люди и пенсионеры, молодежь в возрасте от 18 до 30 лет, семьи со скромным достатком и инвалиды. Главным толчком к разработке данного проекта послужил тот факт, что многие граждане не имеют доступа к турпоездкам. Проект "Калипсо" в перспективе должен помочь исправить существующее неравенство, обеспечив общедоступность отдыха, соединенного с туризмом.

Специалисты ЕС по социальному туризму считают актуальными следующие задачи: отбор лучших (национальных) образцов туристского продукта и стимулирование туристической активности вне сезона; выявление на национальном и европейском уровне существующих мер, адресованных четырем названным льготным категориям населения, по организации туристских обменов; изучение препятствий на пути таких обменов и выработка соответствующих решений; разработка мер, позволяющих представителям отобранных групп использовать отпуск для турпоездов по специальным программам, касающимся объектов размещения в осенний период.

При соответствующей адаптации подобные схемы социального туризма могут быть применены и в России. Федеральное агентство по туризму прорабатывает идею введения в России отпускных чеков. Технология, разрабатываемая Ростуризмом, выглядит приблизительно следующим образом. Отпускные чеки выпускаются эмиссионным центром, который в добровольном порядке продает их оптом различным организациям. Предполагается, что средства, которые эти

организации потратят на отпускные чеки, не будут облагаться налогом на прибыль. В свою очередь, предприятия и организации будут продавать отпускные чеки своим сотрудникам со скидкой в 30-70 %. Владельцы чеков смогут оплачивать ими туристические услуги, а погашать чеки будет выпустивший их эмиссионный центр. Можно ограничить хождение таких чеков низким или средним сезоном, что позволит: обеспечить круглогодичную загрузку здравниц; предоставить стабильную занятость лицам, занятым в туриндустрии; стимулировать охрану имеющихся и оборудование новых туристических продуктов и услуг в пределах России; турбизнесу заработать дополнительные деньги.

Некоторые эксперты турбизнеса считают, что в предлагаемом виде чековая программа вряд ли окажется эффективной. По их мнению, предприятия не захотят в массовом порядке тратить на чеки. На такой шаг могут пойти лишь некоторые крупные сырьевые предприятия, где сильны профсоюзы, часть госпредприятий и ряд филиалов западных корпораций, где принято обеспечивать сотрудников большими социальными пакетами. Такие предприятия и без чеков Ростуризма успешно практикуют аналогичную схему обеспечения путевками своих сотрудников.

Турбизнес предлагает внести ряд поправок в проект Ростуризма, которые позволят отпускным чекам стать реальным инструментом на отечественном туристском рынке. Данный инструмент может стать массовым, если финансирование чеков будет совместным - государства и бизнеса, по типу программы софинансирования некоторых видов пенсий.

Выводы и рекомендации

- Управление системой и эмиссию чеков в России должен осуществлять государственный орган - национальное агентство отпускных чеков. Миссия агентства будет состоять в том, чтобы содействовать совмещению отпусков и досуга трудящихся с их турпоездками.

Чеки предназначаются в качестве платежного средства для оплаты следующих услуг: проживание всех видов, питание всех видов, культурные мероприятия и занятия в свободное время.

Подобная форма организации отпускных чеков может с пользой для дела влиться в финансовый рынок России. При этом государство, работодатели и профсоюзы будут совместно отве-

чать за решение социальной задачи по организации полноценного отдыха трудящихся и членов их семей и за их оздоровление.

Партнерами агентства, кроме работодателей, должны стать профсоюзы и государственные органы социального обеспечения, заключившие с ним соглашения. Эти партнеры приобретают отпускные чеки как для определенных групп трудящихся, так и для некоторых других бенефициариев, нуждающихся в социальной поддержке.

- Партнеры Национального агентства отпускных чеков определяют уровень участия сторон в оплате чеков.

- Национальное агентство отпускных чеков определяет среднюю стоимость отпускных чеков на одного члена семьи.

- Средняя продолжительность отдыха для держателей отпускных чеков должна быть не более 13-14 дней.

- Механизм финансирования заключается в следующем: для работодателей - накопление средств для выкупа чеков в течение 12 месяцев; для профсоюзов - финансирование операций по выкупу чеков (25-26 %); предоставление или льготная продажа чеков бенефициариям (для предприятий стоимость отпускных чеков при определенных условиях не облагается налогом).

- Для фирм с количеством работающих менее 50 чел. стоимость выкупаемых ими отпускных чеков освобождается от налогообложения на прибыль и от взносов в соцстрах - в пределах средней стоимости отпускных чеков в расчете на год на каждого работника. Эта стоимость не облагается также налогом на доход физических лиц.

- Для фирм с количеством работников свыше 50 чел., когда отпускные чеки приобретаются работодателями, вклад работодателей и профсоюза рассматривается как дополнение к зарплате трудящихся; когда отпускные чеки приобретаются профкомами предприятий (без участия работодателя), их вклад полностью освобождается от социальных сборов.

- Излишек неиспользованных отпускных чеков направляется национальным агентством отпускных чеков на другие программы в области социального туризма. В этих целях неиспользованные отпускные чеки должны передаваться благотворительным организациям, которые участвуют в социальном туризме. Национальное агентство может выделять финансовые субсидии профильным ассоциациям и местным партнерам.

- Должны быть сформированы списки по основным группам граждан, имеющим право пользования льготой по отпускным чекам: дети - воспитанники интернатов; семьи, находящиеся в затруднительном материальном положении; молодые люди в возрасте от 18 до 25 лет и взрослые лица без семьи; инвалиды или лица, страдающие от тяжелого заболевания (с сопровождающими их лицами в некоторых случаях); пожилые люди.

- Бюджет Государственной целевой программы "Отпускные чеки" рассматривается федеральной (региональной) трехсторонней комиссией и после ее одобрения направляется в федеральное собрание на утверждение. Можно рассчитывать, что в случае успеха этой программы в России она выйдет за пределы страны. Обмен туристами между Россией и прилежащими странами, в первую очередь странами СНГ, представляет пока огромные неиспользованные возможности, своего рода "туристскую целину", которую предстоит освоить как России, так и окружающим ее странам.

1. *Борисенкова Т.В.* Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации": проблемы терминологии // Законодательство. 2010. № 7.

2. *Бычков А.* Особенности договора о реализации туристского продукта // ЭЖ-Юрист. 2011. № 37.

3. *Вольвач Я.В.* Существенные условия договора оказания услуг по туристскому обслуживанию // Адвокат. 2010. № 2.

4. *Житенев С.Ю.* Наука о туризме: предмет, задачи, проблемы и перспективы. URL: <http://www.intacadem.ru/statji/nauka-o-turizme-predmet-zadachi-problemy-i-perspektivy.html>.

5. *Калинина Л.Е.* Государственное управление в сфере туризма: отраслевые принципы // Туризм: право и экономика. 2007. № 2.

6. Социальный туризм как фактор развития. URL: [www.russiaturforum](http://www.russiaturforum.ru).

7. *Стригунова Д.П.* Понятие международного туризма. URL: <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=9077>.

8. Туризм как вид деятельности : учеб. пособие / под ред. В. Квартальнова. Москва, 2007.

Поступила в редакцию 03.02.2017 г.