

Э.А. Батоцыренов, Э.Д. Санжеев

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ НА ТРАНСГРАНИЧНЫЙ ТУРИЗМ¹

В статье рассматривается влияние законодательных и нормативно-правовых институтов на развитие трансграничного туризма в России, Монголии и Китае. Предложены направления развития трансграничного туризма.

Ключевые слова: трансграничный туризм, нормативно-правовая база в туризме, Китай, Монголия, Россия.

E.A. Batotsyrenov, E.D. Sanjeev

ASSESSMENT OF THE LEGISLATIVE AND REGULATORY LAW INSTITUTE ON CROSS-BORDER TOURISM

The paper examines the impact of legislative and regulatory institutions on the development of cross-border tourism in Russia, Mongolia and China. The directions of development of cross-border tourism are presented.

Key words: cross-border tourism, legal and regulatory framework in tourism, China, Mongolia, Russia.

Российская Федерация, несмотря на ухудшение международной экономической ситуации и введенные в отношении России санкции, занимает прочное положение на рынке международного туризма. В 2012 году Россия вошла в десятку стран-лидеров по количеству прибытий иностранных граждан и до сих остается в этом списке. На нашу страну в 2012 году приходилось 4,8 % всего туристского потока в мире. Для иностранных туристов в 2015 году сложилась благоприятная ситуация для посещения России, поскольку рубль упал по отношению к другим валютам и стоимость путешествия по нашей стране для иностранцев снизилась практически вдвое. Въездной турпоток в Россию по итогам девяти месяцев 2015 года стал рекордным за последние семь лет. По данным Росстата, Россию за этот период посетило почти 20,7 млн. человек, что на 8 % больше по сравнению с 2014 г. Однако на долю туризма в валовом национальном продукте сейчас приходится 1,5 %. В мире среди развитых стран это значение составляет порядка 10 % и выше.

Наибольший рост показателя въезда в Россию с туристскими целями в 2012 году показал Китай. В связи с проведением года российско-китайского туризма в Китайской Народной Республике и года китайского туризма в Российской Федерации рост туристского потока из Китая соста-

вил 47 %. Необходимо отметить рост (на 25 %) въезда турецких граждан как ответный отклик на упрощение визовых формальностей (распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года»). С 2010 года количество туристов из Китая в Россию выросло в 4,3 раза – со 158 тыс. человек в 2010 году до 677 тыс. человек в 2015 году. Порядка 80 % турпотока составили групповые туристы, которые въезжают в страну по соглашению о безвизовом обмене с КНР. Отметим, что с 2014 г. Китай вышел на 1 место по въездному туризму в России. По данным туристической ассоциации «Мир без границ», с января по июнь 2016 года почти 230 тыс. туристов из Китая посетили Россию в рамках безвизового группового обмена. Этот показатель на 43% больше результатов аналогичного периода прошлого года. За 9 месяцев этого года Россию в рамках безвизового обмена посетило более 670 тыс. туристов, то есть почти столько же, сколько за весь прошлый год с учетом числа и индивидуальных туристов.

Стимулирование развития туристской инфраструктуры на региональном уровне осуществляется в рамках федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», ут-

¹ Исследование проведено при финансовой поддержке гранта РФФИ №15-06-07870 «Эколого-экономическая оценка рекреационного природопользования на приграничных территориях России, Монголии и Китая».

вержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644 «О федеральной целевой программе "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)"».

Одной из основных задач особо охраняемых природных территорий является развитие познавательного туризма. Согласно Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 года № 2322-р, познавательный туризм определен как один из специальных видов экологического туризма, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями.

Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики на 2009–2018 годы и в настоящее время получают институциональную поддержку через создание совместных российско-китайских органов по планированию и продвижению приграничного российско-китайского туризма.

Согласно Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2020 года, комплексными инфраструктурными туристическими проектами на территории Забайкальского края выступают инвестиционные проекты по развитию трансграничного туристического кластера «Восточные Ворота России "Забайкальск-Маньчжурия"» и строительство туристско-рекреационного комплекса «Русская деревня». Российско-китайский инвестиционный проект «Восточные ворота России "Забайкальск-Маньчжурия"» (трансграничный туристический парк) реализуется компанией ООО «Подолье XXI» при поддержке Правительства Забайкальского края и Народного правительства г. Маньчжурии Автономного района Внутренняя Монголия на территории Забайкальска Забайкальского края. Данный проект создан с целью привлечения 2 млн китайских туристов в год [1].

В 2006 г. принят закон об особых экономических зонах (ОЭЗ), в 2007 г. приняты поправки, в том числе о создании ОЭЗ туристско-рекреационного типа (ТРТ). В числе положительных примеров можно отметить ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (создается на территории Республики Бурятия, где делается ставка на туристов

из стран АТР, включая Китай и Монголию). Однако в ноябре 2016 г. Министерство экономического развития РФ инициировало процесс передачи ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» с федерального на республиканский статус. Активно развивается ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае.

Кроме того, в Республике Бурятия создаются 8 зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа в Северо-Байкальском, Тункинском, Заиграевском, Кабанском, Кяхтинском и Иволгинском районах, Улан-Удэ и Северобайкальске.

В марте 2015 года вступил в силу закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». В соответствии с законом за год был создан целый ряд инвестиционных площадок по всему Дальнему Востоку. Ожидается, что к концу 2016 года объем инвестиций превысит 2 трлн рублей. Особое место среди субъектов Дальневосточного региона занимает Приморский край. В ближайшие годы в крае планируется создать коммуникационную площадку для интеграции в международную транспортную систему стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Для привлечения инвесторов в г. Владивосток принят отдельный закон «О свободном порте Владивосток», который вступил в силу в октябре 2015 года [2]. Кроме того в Приморском крае создана одна из четырех игорных зон после установления запрета деятельности азартно-развлекательных учреждений и казино на территории России (введен в 2009 г.). 11 ноября 2015 года открылось первое казино интегрированной развлекательной курортной зоны (ИРКЗ) «Приморье».

Россия, Китай и Монголия являются членами Всемирной туристской организацией (ЮНВТО) и должны руководствоваться принципами, выработанными данной организацией. Монголия вступила в эту организацию в 1990 г., Китай в 2001 г., Россия только в августе 2012 г. Все они поддерживают Глобальный этический кодекс туризма, состоящий из 10 пунктов. Последний пункт касается разрешения спорных вопросов, в том числе и международных.

Все три страны имеют базовые туристские законы, которые приняты в середине 1990-х годов и в последнее время корректируются. В России – «Об основах туристской деятельности» (1996 г.), в КНР – «О туризме» (2013 г.) (отметим, что многие из этих прав и обязанностей сформулированы в

общем виде еще в законе КНР «О защите прав потребителей», принятом в 1993 г.).

Их комплексное сравнение затруднено, поскольку не все они имеются в доступе в русской или английской версии. Так же сложно судить и о совокупности, и об эффективности нормативно-правовых актов, регулирующих туристическую деятельность.

Одними из последних крупных интеграционных инициатив являются выдвинутый Монголией проект «Степной путь» (лето 2014 г.) и возрождение Великого шелкового и Чайного пути (осень 2013 г.). Проект «Степной путь» Монголии предполагает диверсифицированное развитие трансграничной инфраструктуры и стимулирование сферы туризма в приграничных зонах с Россией и Китаем.

Китай и Россия поддерживают идею трехстороннего развития экономического коридора Китай – Монголия – Россия в рамках возрождения Шелкового и Чайного пути [3]. Идеи этих трехсторонних инициатив изложены в китайской правительственной концепции «Один пояс, один путь»¹.

В Ташкенте по итогам заседания Совета глав государств ШОС подписана «Программа создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия». Документ определяет основные направления трехстороннего взаимодействия в таких сферах, как транспортная инфраструктура, таможенное и приграничное межрегиональное сотрудничество.

В ноябре 2014 г. создан Российско-китайско-монгольский координационный совет пяти регионов по вопросам туризма. Данный формат предусматривает проведение поочередно в каждом из пяти регионов ежегодных встреч представителей Управления туризма Автономного района Внутренняя Монголия (Китай), Управления туризма г. Улан-Батор (Монголия), Министерства международного сотрудничества, внешнеэкономических связей и туризма Забайкальского края, Республиканского агентства по туризму Республики Бурятия и Агентства по туризму Иркутской области РФ. В октябре 2015 г. между туристическими ведомствами трех стран подписаны соглашения о сотрудничестве в трансграничном туризме на общую сумму 221 млн долл. [4].

¹ В официальном русском переводе «Прекрасные перспективы и практические действия по совместному созданию Экономического пояса Шелкового пути и Морского шелкового пути XXI века».

Российско-китайское сотрудничество

По оценкам экспертов ЮНВТО, Китай в XXI в. станет туристским направлением № 1. 9 августа 2014 г. Государственный Совет КНР опубликовал план развития туризма до 2020 г. В соответствии с планом к 2020 г. общая сумма потребительских расходов в сфере внутреннего туризма в КНР должна достигнуть 5,5 трлн юаней, каждый житель КНР должен совершить не менее 4,5 туристических поездок ежегодно, а доля туризма в ВВП должна достигнуть 5 %.

В соответствии с этим планом в Китае упрощаются правила допуска на рынок туристских услуг, оказывается содействие интернационализации китайских туристических компаний и развитию международного сотрудничества в сфере туризма, развитию въездного туризма, агротуризма, познавательного туризма, туризма для пожилых. Кроме того, для развития туризма необходимы дальнейшее развитие транспортной инфраструктуры, совершенствование системы оценки кредитоспособности на рынке, финансовая поддержка туризма со стороны государства, контроль за ценами на входные билеты, а также совершенствование системы предоставления оплачиваемых отпусков для работников.

В настоящий момент существует ряд межгосударственных документов, касающихся развития трансграничного туризма. Все они являются двусторонними соглашениями в области развития туризма. Среди основного в российско-китайском сотрудничестве в первую очередь отметим «Программу сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики на 2009–2018 годы».

С 10 ноября 1997 г. действует «Соглашение между правительствами Российской Федерации и Китайской Народной Республики о принципах сотрудничества между субъектами России и провинциями, автономными районами и городами центрального подчинения КНР», а также межправительственное соглашение «Об упрощенной процедуре пропуска российских и китайских граждан в торговые комплексы, расположенные с российской и китайской стороны от российско-китайской границы» от 2 июня 1999 г. Объявлены национальные годы России и Китая в 2006–2007 годах, годы русского и китайского языков в 2009–2010 годах, а также годы туризма, проводимые в 2012–2013 годах. Всего за два года проведено более 600 мероприятий.

В 1992 году созданы зоны приграничного экономического сотрудничества, которые сейчас активно развиваются на российско-китайской границе:

- Зона Хэйхэ (с российской стороны – Благовещенск). Особый интерес представляет инициатива правительства Амурской области по созданию совместной рекреационной зоны «Города-близнецы» на базе пары приграничных городов Благовещенск и Хэйхэ, представленная на 22-й Харбинской международной торгово-экономической ярмарке в июне 2011 г. [5].

- Зона Суйфэньхэ (с российской стороны – Пограничный).

- Зона Маньчжурия (с российской стороны – Забайкальск).

- Зона Хуньчунь (с российской стороны – Зарубино) [6].

В 2002 году Благовещенск и Хэйхэ выбраны в качестве площадки для пилотного использования национальных валют в двусторонних банковских операциях. Благодаря успешному проведению этого эксперимента право открывать счета в юанях и рублях было предоставлено сначала всем приграничным регионам вдоль российско-китайской границы, а затем и некоторым другим российским регионам. Однако отметим, что одной из проблем является нехватка четкой нормативно-правовой базы приграничного сотрудничества в России.

Другим примером сотрудничества является остров Большой Уссурийский (китайское название – Хэйсяцзы). Примерно 1/3 территории этого острова, вместе с островом Тарабаров, по дополнению к соглашению о российско-китайской государственной границе передана Китаю. Документ был подписан Президентом России Владимиром Путиным и руководством КНР 14 октября 2004 года. Официальная церемония демаркации границы спорной территории острова была проведена 14 октября 2008 года. В ноябре 2010 года в качестве одного из итогов 15-й регулярной встречи премьер-министров Китая и России обнародован протокол, в котором отмечено, что стороны готовы совместно комплексно осваивать остров Большой Уссурийский. Разработкой проекта создания свободной экономической зоны на острове занимались правительственные органы Хабаровского края и провинции Хэйлунцзян [7]. Развитие китайской части острова Большой Уссурийский – 10-летний проект, стоимостью более 4 миллиардов юаней (600 млн долларов). По замыслу Китая по завершению проекта строительства инфра-

структура острова будет включать в себя сервисные центры для туристов, приезжающих на остров, конференц-центр и, возможно, университетский городок под совместным управлением китайских и российских университетов [14].

Увеличению числа туристов из Китая способствует подписание в середине 2005 года двустороннего соглашения между Россией и Китаем о безвизовом режиме. Соглашение явилось продолжением принятого в 2003 году Правительством КНР решения о включении Российской Федерации в список стран, официально рекомендованных для туристических посещений гражданами Китая. Это означает, что китайские туристские группы численностью не менее пяти человек вправе путешествовать по России без визы. В 2013 году вступил в силу закон «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об облегчении поездок граждан». Согласно закону, между КНР и РФ вводится безвизовый режим поездок для туристических групп двух стран на срок до 15 дней. Также заключено Соглашение КНР и РФ о предоставлении России статуса «официального туристского направления».

Немалую роль в развитии российско-китайских отношений играют и общественные организации и объединения. Так, 28 марта 2007 г. подписан меморандум о сотрудничестве между некоммерческим партнерством «Объединение международной интеграции в туризме "Мир без границ"» и Китайской ассоциацией туристских компаний [8]. Логичным следствием этого явилась успешно развивающаяся в России программа «China Friendly» («Дружественный Китаю»). Она реализуется с 2014 г. по инициативе туристической ассоциации «Мир без границ». Это программа призвана создать комфортную среду отдыха для туристов из Поднебесной, участниками ее могут стать гостиницы, туристические компании, рестораны и другие предприятия турбизнеса.

Российско-монгольское сотрудничество

Парламент страны утвердил в 2001 г. закон «О туризме», а 2003 г. объявлен годом «Визита в Монголию», в рамках которого более 230 тыс. туристов посетили страну, и с каждым годом число туристов, посещающих Монголию, увеличивается.

Для повышения иностранных инвестиций в туризм правительство Монголии предлагает специальные налоговые льготы, до 10 % от общего объема инвестиций, если предлагается стро-

ительство отелей и туристических комплексов с высоким уровнем качества. Лицензирование в туристическом бизнесе упразднено, а услуги, предоставляемые туроператорами для иностранных посетителей, освобождены от НДС. Упрощены стандарты и правила, создан режим наибольшего благоприятствования при выдаче разрешения и осуществления контроля. Ярким примером успешного реформирования правовой базы является постепенное увеличение числа посетителей.

30 июня 2015 г. Великим Хуралом Монголии принята «Программа развития национального туризма», разработанная Министерством охраны окружающей среды, зеленого развития и туризма. В ней отмечено, что туризм является приоритетной отраслью страны и выделены две фазы – продвижения и развития (с 2016 по 2020 гг.) и устойчивого развития (с 2020 по 2025 гг.).

В рамках российско-монгольского сотрудничества отметим:

- создание свободной экономической зоны «Алтан-Булаг» в 2008 г. [9];

- распоряжение Правительства РФ от 12.03.2013 № 330-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о создании трансграничного резервата "Тунка-Хубсугул";

- вступление в силу в ноябре 2014 г. двустороннего российско-монгольского Соглашения о безвизовом режиме, которое значительным образом активизировало трансграничное взаимодействие между странами и увеличило потоки туристов.

Необходимо отметить возможные направления развития трансграничного туризма:

1. Великий чайный путь – это трансграничный туристический маршрут, который в полном варианте включает двадцать городов Китая и Монголии плюс 28 российских городов от Кяхты до Москвы, будет запущен на территории восьми российских регионов – Бурятии, Хакасии, Тывы, Иркутской, Новосибирской и Томской областей, Забайкальского и Красноярского краев.

2. Великий шелковый и Чайный путь. В 2015 году в Китае разработан стратегический план создания экономического пояса Шелкового пути, куда войдет и Россия. Проект включен в план 13-й пятилетки в 2016 г. В частности, планируется строительство высокоскоростной дороги «Пекин – Москва», когда станет возможным проезд от одной столицы до другой за двое суток.

3. Общность истории – территория бывшей империи Чингисхана, объединяемой историко-географическим термином «Великая степь» (по Л.Г. Гумилеву).

4. Путешествия по трансграничным рекам – Селенге (тем более, что еще до 1917 г. Орхон был судоходен), Амуру.

5. Экологический туризм в трансграничных ООПТ (резерват «Байкал-Хубсугул», Даурский трансграничный заповедник (российско-китайско-монгольский), Убсунурский заповедник и т. д.).

6. Роль диаспор (посещение родственников и деловой туризм).

7. Приморский (круизный) туризм в России и Китае.

8. Традиционная медицина, фольклор и ремесла.

9. Международные и национальные музыкальные фестивали (Алтаргана, Голос кочевника и т. д.).

Библиографический список

1. Стафеева, Я. С. Анализ современного состояния и тенденций развития международного туризма в Забайкальском крае РФ / Я. С. Стафеева, Т. Н. Кучинская // Россия и Китай: проблемы стратегического взаимодействия. – 2016. – №17. – С. 55–54.

2. Марченко, О. Г. Маркетинг предложения новых туристских пакетов, влияющих на посещение Приморского края туристами из приграничных государств / О. Г. Марченко // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 8. – С. 186–190.

3. Уянаев, С. В. Инициатива «степной путь» и идея возрождения Великого Чайного пути как составные элементы концепции «Пояс и путь» / С. В. Уянаев // Новый Шелковый путь и его значение для России. – Москва, 2016. – С. 207–222.

4. Дондоков, З. Б.-Д. Россия – Монголия – Китай: перспективы трехстороннего сотрудничества / З. Б.-Д. Дондоков, Г. О. Борисов, В. О. Намжилова // Проблемы Дальнего Востока. – 2016. – № 1. – С. 93–101.

5. Михайлова, Е. В. Благовещенск и Хэйхэ: Города-близнецы как туристический территориальный бренд / Е. В. Михайлова // Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества : материалы IV международной научно-практической конференции. – Благовещенск : Изд-во БГПУ, 2014. – С. 506–512.

6. Костюнина, Г. М. Трансграничные экономические зоны в зарубежных странах (на примере Китая) / Г. М. Костюнина, В. И. Баронов // Вестник МГИМО-университета. – 2011. – № 2. – С. 169–178.
7. Чуб, М. А. Приамурье – Хэйлунцзян: проекты и перспективы международного туризма / М. А. Чуб // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2012. – № 12. – С. 69–74.
8. Мирошниченко, О. В. Международный туризм в российско-китайских взаимодействиях: особенности развития на разных этапах и формирование новых дестинаций / О. В. Мирошниченко, Л. А. Понкратова, Н. Ф. Соловьева // Россия и Китай: социально-экономическое взаимодействие между странами и приграничными регионами. – Благовещенск : Изд-во Амурского государственного университета, 2011. – С. 292–299.
9. Санжеев, Э. Д. Основные проблемы формирования трансграничных туристско-рекреационных систем (на примере России и Монголии) / Э. Д. Санжеев // Природное сотрудничество в трансграничных экологических регионах: Россия – Китай – Монголия. – Чита : Изд-во ЗабГПУ, 2012. – С. 119–124.