

Б. К. Смагулов, И. Е. Карасёв, Е. В. Кулагина

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСТИНИЦ В РСФСР В 1960–1980-Е ГГ.

Статья представляет упорядоченный анализ содержания государственных нормативно-правовых актов по гостиничному хозяйству, принимавшихся в обозначенный период времени на уровне правительства РСФСР. Авторы выделяют группы документов, регулировавших в указанный хронологический период развитие гостиничного хозяйства, выделяют факторы, влиявшие на принятие и реализацию актов по совершенствованию предоставления услуг в гостиницах РСФСР. Особое внимание авторы обращают на социально-политическую направленность принимавшихся на уровне правительства РСФСР актов и документов, связанных с развитием гостиничного хозяйства РСФСР.

Ключевые слова: гостиницы РСФСР, правила обслуживания в гостиницах РСФСР, проблемы развития гостиниц в РСФСР, обслуживание иностранных туристов в гостиницах РСФСР.

SOME ASPECTS OF GOVERNMENT CONTROL OF HOTEL BUSINESS IN RUSSIAN SO- VIET FEDERATIVE SOCIALIST REPUBLIC IN 1960-80S

The article presents an orderly analysis of the contents of state regulations on the hotel industry that were adopted at the designated time period at the government level in the Russian Soviet Federative Socialist Republic (hereinafter RSFSR). The authors identify the groups of documents that regulated the development of the hotel economy in the specified chronological period, identify the factors that influenced the adoption and implementation of acts to improve the provision of services in hotels of the RSFSR. The contributors pay special attention to the social and political orientation of acts and documents related to the development of the hotel industry in the RSFSR at the government level in the RSFSR.

Key words: hotels in RSFSR, service instructions in hotels in the RSFSR, hotel development issues in the RSFSR, hotel service for foreign tourists in the RSFSR.

Государственное регулирование в настоящее время играет значительную роль в общем векторе развития отраслей экономики страны, поскольку на уровне руководства страны, министерств и ведомств определяются приоритетные направления экономики. Изучение государственного регулирования отдельных отраслей и сфер экономики, в том числе и гостиничного хозяйства, позволяет выявить тенденции развития той или иной отрасли, принципы и концептуальные позиции руководства страны в отношении экономики в целом и отдельных её отраслей в частности. Между тем в настоящее время вопрос государственного регулирования гостиничной отрасли в РСФСР отражен в литературе крайне недостаточно. Работы по данной теме носят в значительной степени обобщённый характер, авторы ограничивались, как правило, упоминанием отдельных документов, которые принимались органами власти РСФСР или СССР [См. напр.: 11; 12].

Цель данной статьи – выявить особенности групп документов по развитию гостиниц РСФСР, принимавшихся органами власти республики в обозначенный выше период времени.

Источниками для написания данной статьи послужили первичные нормативно-правовые акты и документы, принимавшиеся республиканскими органами власти РСФСР.

1960–1980-е гг. отмечены активным государственным регулированием гостиничной деятельности в РСФСР. В этот период органами власти республики был принят ряд документов, которые заложили в будущем нормативно-правовую базу для дальнейшего развития гостиничной отрасли в стране.

Нормативно-правовые государственные акты РСФСР в указанный хронологический период мы можем подразделить на несколько групп.

Гостиничная отрасль в государственных нормативно-правовых актах, связанных с развитием внутреннего туризма

В 1970-е – начале 1980-х гг. на уровне правительства РСФСР был принят ряд документов, направленных на развитие в республике туристской отрасли. Это непосредственно затронуло и гостиничную отрасль РСФСР, поскольку вопросы развития гостиничного хозяйства в РСФСР рассматривались в тесной связи с развитием туризма. В частности, в совместном постановлении Совета министров РСФСР и ВЦСПС от 18 декабря 1969 г. [1] гостиницы упоминаются в трёх аспектах:

- привлечение для строительства гостиниц и других средств размещения средств туристских и профсоюзных организаций, фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства и других источников финансирования;
- выделение земельных участков для строительства гостиниц и других средств размещения с учётом наличия на них зелёных массивов, водоёмов, а также по возможности удобных подъездных путей и инженерных коммуникаций;
- предоставление в гостиницах мест для размещения туристов и экскурсантов.

В продолжение данного документа 7 июня 1972 г. издано ещё одно совместное постановление Совета министров РСФСР и ВЦСПС, касающееся развития туризма в республике [3], в котором значительное внимание было отведено и вопросам развития гостиничного хозяйства. В частности, в данном документе были выделены определённые проблемы в развитии гостиничной отрасли в РСФСР, а именно: неудовлетворительное выполнение плана строительства туристских гостиниц, острая нехватка гостиничных мест для туристов и экскурсантов, отсутствие бюро по организации аренды помещений для размещения туристов и др. Для решения обозначенных проблем документов предусматривалось:

- проследить ход строительства туристских гостиниц в РСФСР и обеспечить своевременный их ввод в эксплуатацию;
- предоставлять в гостиницах советам по туризму и экскурсиям в рабочие дни 10 %, а в субботние, воскресные и праздничные дни – до 50 % от общего количества мест для размещения туристов и экскурсантов;
- расширить предоставление необходимых платных бытовых услуг туристам и экскурсантам, проживающим в гостиницах;
- завершить в 1972–1973 годах работы по благоустройству действующих туристских баз, гостиниц и кемпингов и обеспечить их современным оборудованием и инвентарем.

Гостиничная отрасль в государственных нормативно-правовых актах, связанных с развитием иностранного туризма

Кроме того, государственное регулирование деятельности гостиниц РСФСР отразилось также в актах, направленных на развитие иностранного туризма. Так, в начале 1970-х гг. в РСФСР принимались и акты, связанные с оказанием гостиничных услуг гражданам иностранных государств. В частности, 5 сентября 1973 г. Советом министров РСФСР был принят документ, направленный на улучшение обслуживания иностранных туристов [5]. В частности, для решения указанного вопроса предусматривались следующие меры:

- выделение в коммунальных гостиницах мест для размещения иностранных туристов;
- установление систематического контроля за ходом строительства гостиниц и других объектов для приёма иностранных туристов;
- выделение оборудования, посуды, тканей и изделий для оснащения гостиниц и ресторанов, которые ориентированы на приём иностранных туристов;
- выделение транспортных средств (автобусы, автомобили) и изделий для предприятий и организаций, принимающих и обслуживающих иностранных туристов;
- организация системы повышения квалификации для директоров, администраторов гостиниц;
- значительное повышение значимости владения иностранными языками руководителями и сотрудниками гостиниц в объёме, необходимом для выполнения служебных обязанностей;
- издание путеводителей, буклетов и др. наглядной информации для иностранных туристов.

27 сентября 1977 г. аналогичный документ, направленный на повышение качества оказания гостиничных услуг [2], был издан Советом министров РСФСР. Документ предусматривал:

- увеличение объёма и расширение ассортимента платных услуг в гостиницах;

- оснащение гостиниц посудой, постельным бельём, современной мебелью, инвентарём и т. д.;
- улучшение технического, санитарного, противопожарного состояния гостиниц;
- ремонт оборудования, гостиничной мебели, инвентаря;
- повышение ответственности руководителей гостиниц за состояние гостиниц;
- подготовку и переподготовку кадров гостиниц;
- недопущение использования гостиниц не по назначению (в том числе и «освобождение гостиниц от постоянных жильцов»).

Отметим, что в данном документе с 1978 года предусматривалось введение форменной одежды для работников гостиниц, в которых предоставляются места для размещения иностранных граждан.

Следует также отметить, что в связи с принятием мер по совершенствованию туристской и гостиничной отраслей РСФСР в конце 1970-х гг. встал вопрос о новой переаттестации гостиниц республики. Эта переаттестация была намечена на осень 1979 года, когда в РСФСР было введено новое «Положение об отнесении гостиниц к разрядам и номеров в гостиницах к категориям и прейскуранта № К 05 на услуги гостиниц». Для проведения аттестации гостиниц были разработаны нормативные документы (анкета аттестации гостиницы, анкета аттестации номеров гостиницы и др.).

В РСФСР для более эффективного использования номерного фонда гостиниц документом «Об утверждении квалификационной характеристики должности диспетчера по приему и обслуживанию граждан в гостинице» была предусмотрена должность диспетчера по приёму и обслуживанию граждан в гостинице, к функциям которого относились: контроль за освобождающимися номерами и местами, принятие мер к максимальной загрузке гостиниц и недопущение простоя номеров, контроль за своевременной подготовкой номеров к приему советских и иностранных граждан и др.

Регулирование правил оказания гостиничных услуг

В указанный период времени в РСФСР принимались документы на регулирование процесса оказания гостиничных услуг.

Функционирование гостиниц и оказание гостиничных услуг в РСФСР осуществлялось в соответствии со специальными правилами, в частности 1973 и 1979 гг. [9; 10]. Указанные документы имеют между собой определённые различия (см. табл. ниже):

Таблица

Различия между требованиями по оказанию гостиничных услуг
в РСФСР между правилами 1973 и 1979 гг.

Правила 1973 г.	Правила 1979 г.
Гостиница предназначена для проживания иногородних граждан на срок не более 60 суток.	Гостиница предназначена для проживания иногородних граждан на срок не более 30 суток.
–	Допускается увеличить срок проживания в гостинице, но в пределах установленных 30 суток. Администрация гостиницы при наличии свободных мест обязана продлить срок.
–	Предоставление вне очереди мест в гостиницах Депутатам Верховных Советов СССР и союзных республик, Героям Советского Союза, Героям Социалистического Труда, лицам, награжденным орденами Славы трех степеней; инвалидам – места в первую очередь по мере освобождения номеров.
Бронирование производится не менее чем за 15 дней до размещения.	Конкретная цифра отсутствует, есть ссылка на сроки.
–	Имеется информация о размещении детей: за проживание в гостинице детей (при семейном поселении), без предоставления им отдельного места в номере, оплата не взимается.

–	Конкретизируется возможное количество забронированных предприятиями и организациями мест: их может быть не более 70 % от числа мест в гостинице.
Один человек может проживать в двухместном номере при оплате за второе место.	Возможно, но в исключительных случаях.
–	При опоздании более чем на сутки бронь аннулируется
Наличие среди бесплатных услуг – пользование гостиничной библиотекой (при её наличии).	–
Бесплатная доставка корреспонденции в номер.	Доставка в номер или вручение персоналом гостиницы личной корреспонденции немедленно по ее получении.
–	Отдельно оговаривается информация о платных услугах (наличие перечня платных услуг, обслуживание проживающих в гостинице вне очереди на предприятиях общественного питания и др. при гостинице).
–	Не принимаются на хранение драгоценности.
Смена постельного белья производится по мере необходимости, но не реже одного раза в неделю, а полотенце – двух раз в неделю.	Смена постельного белья производится не реже чем через 6 дней, а полотенце – 3 дня
–	Отдельно оговорены правила противопожарной безопасности.
–	Ключ от номера проживающему выдается только по предъявлении визитной карточки (карты гостя), выдаваемой при поселении в гостиницу.
–	Запрет перестановки мебели в номере
–	На рабочем месте работников группы размещения гостиницы (администратора, портье, кассира-расчетчика) должны находиться таблички с указанием их должности, фамилии, имени и отчества.
–	Правила оказания гостиничных услуг, перечень дополнительных платных услуг, утвержденный для данной гостиницы, адреса и телефоны других гостиниц города, а также адреса и телефоны вышестоящих организаций должны быть вывешены в вестибюле в доступном для обозрения месте.

Как видно из представленной таблицы, правила оказания гостиничных услуг 1979 года значительно расширены по сравнению с правилами 1973 года, кроме того определенное внимание уделено улучшению качества обслуживания проживающих в гостинице.

Акты по регулированию нормативно-технической составляющей деятельности гостиниц

Нормативно-технические аспекты функционирования гостиниц РСФСР также получили отражение в государственных нормативно-правовых актах. Согласно Постановлению Совета министров РСФСР от 20 июня 1963 г. [6] в гостиницах РСФСР при ведении работ по благоустройству было разрешено использовать средства, выделенные на капитальный ремонт (внутренняя перепланировка помещений с устройством новых санитарных узлов, переоборудование вспомогательных помещений под жилые, благоустройство дворов и др.).

Численность различных категорий работников гостиниц регулировалась «Нормами обслуживания и нормативами расчета численности обслуживающего персонала гостиниц и домов колхозника» Министерства коммунального хозяйства РСФСР, разработанными на основе фотохронометражных наблюдений и сравнительного анализа фактической численности различных гостиниц. При разработке нормативов численности работников во внимание принимались следующие критерии:

- составы работ, в которых перечисляются основные операции, предусмотренные нормами и нормативами;
- нормы обслуживания одним рабочим;

- нормативы численности в явочных рабочих на единицу обслуживания, причем норматив явочной численности дается либо в смену, либо целиком на гостиницу, в зависимости от характера работы той или иной профессии.

При этом в документе отмечалось, что «недостатки в организации труда и производства не могут служить основанием для увеличения численности персонала гостиниц».

В документах РСФСР определённое внимание также уделено вопросам санитарного состояния гостиниц. Так, согласно приказу Министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 22 марта 1972 г. [4] администрации гостиницы в части соблюдения санитарных правил были обязаны:

- обеспечить гостиницы постоянным запасом хлорной извести;
- выполнять требования по поддержанию в надлежащем состоянии санузлов в гостиницах и постоянно содержать на должном гигиеническом уровне;
- строжайше выполнять правила хранения чистого и грязного белья в отдельных помещениях;
- обеспечивать постоянное наличие кипячёной воды и необходимого количества посуды во всех номерах гостиниц;
- осуществлять контроль за соблюдением персоналом правил личной гигиены и содержать все помещения гостиницы на необходимом санитарно-гигиеническом уровне.

В РСФСР существовали специальные нормативы по оснащению гостиниц мебелью и инвентарём. Конкретный их перечень устанавливался специальными актами. Так, 23 июня 1980 г. Минжилкомхоз РСФСР издал по данному вопросу специальный документ [8]. Указанный документ подразделял мебель и инвентарь на несколько групп, а именно: мебель и инвентарь для номеров, инвентарь на этаже для временного пользования (подносы, подстаканники, графин для питьевой воды и др.), оснащение санузлов общего пользования, оснащение душевых общего пользования, оборудование комнаты чистки одежды, обуви, утюжки, оборудование рабочего места дежурного (старшей горничной) на этаже, оборудование администраторской, оборудование вестибюля, оборудование холла).

Требования к технической эксплуатации гостиниц и их оборудования РСФСР также регулировались специальными актами и нормативными документами. Так, Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 4 августа 1981 г. [7] устанавливал порядок приёмки в эксплуатацию вновь выстроенных зданий гостиниц, капитально отремонтированных гостиниц, приёмки гостиничного хозяйства при смене руководства, организацию системы осмотра гостиниц, ремонт гостиничного фонда и его благоустройство, техническое обслуживание гостиниц и др.

Для повышения эффективности работы гостиниц в РСФСР было предусмотрено, что каждая гостиница, согласно «Положения о паспорте гостиницы» (с 1984 года), должна иметь паспорт. Паспорт гостиницы представлял собой документ, в котором содержались технико-экономические показатели гостиницы, необходимые для составления пятилетних и годовых планов.

В указанном документе должна была быть отражена следующая информация:

- наличие и использование номерного фонда;
- объем оказания услуг;
- качество предоставляемых услуг;
- состав основных фондов;
- численность работающих;
- фонд заработной платы;
- организационно-технический уровень эксплуатации;
- другие технико-экономические показатели, необходимые для разработки пятилетних и годовых планов.

При этом предполагалось, что данный документ позволит более реально оценить потенциал гостиничного предприятия, возможные ресурсы. Также подчёркивалось, что реальные данные по гостинице необходимы для выполнения социалистических обязательств.

Таким образом, изложенный выше материал позволяет сделать следующие выводы:

- государственные нормативно-правовые акты по гостиницам, принятые в РСФСР в указанный период времени, можно подразделить на следующие группы: акты, связанные с развитием внутреннего туризма; акты, связанные с развитием иностранного туризма; правила, регулирующие

оказание услуг непосредственно в гостиницах; акты по регулированию нормативно-технической составляющей деятельности гостиниц;

- на принятие нормативно-правовых актов по развитию гостиниц значительное влияние оказывали усилия государства по стимулированию туризма, поскольку во многих случаях меры по улучшению гостиничного обслуживания связывались в первую очередь с развитием туризма;
- в содержании нормативно-правовых актов по гостиничному обслуживанию определённое отражение получил неравный подход к оказанию услуг гражданам СССР по сравнению с иностранными гражданами, поскольку в нормативно-правых актах РСФСР различия в требованиях к оказываемым услугам прямо определялись гражданством туриста.

Литература

1. О мерах по дальнейшему развитию туризма и экскурсий в РСФСР : Постановление Совмина РСФСР, ВЦСПС от 18.12.1969 № 678 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/sss/12360> (дата обращения: 12.04.2017).

2. О мерах по дальнейшему улучшению обслуживания населения в гостиницах РСФСР : Постановление Совмина РСФСР от 27.09.1977 № 509 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawru.info/dok/1972/06/07/n1188834.htm> (дата обращения: 11.04.2017).

3. О мерах по дальнейшему улучшению обслуживания туристов и экскурсантов в РСФСР : Постановление Совмина РСФСР, ВЦСПС от 07.06.1972 № 345 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawru.info/dok/1972/06/07/n1188834.htm> (дата обращения: 12.04.2017).

4. О мерах по дальнейшему улучшению санитарного состояния городов и других населенных мест : Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 22.03.1972 № 132 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawru.info/dok/1972/03/22/n1188891.htm> (дата обращения: 05.03.2017).

5. О повышении уровня приема и обслуживания иностранных туристов : Постановление Совета Министров РСФСР от 5 сентября 1973 г. № 468 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawru.info/dok/1972/06/07/n1188834.htm> (дата обращения: 12.04.2017).

6. О порядке финансирования работ по повышению благоустройства гостиниц, осуществляемых при ремонте зданий гостиниц : Постановление Совета министров РСФСР от 20.06.1963 г. № 779 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.derev-grad.ru/zakon-stroitelstvo/zakonodatelstvo-o-stroitelstve-sss4/postanovlenie-sovmina-rsfsr-ot-20-06-1963--779-o-poryadke-fi.html> (дата обращения: 08.04.2017).

7. Об утверждении и введении в действие «Правил технической эксплуатации гостиниц и их оборудования» : Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 04.08.1981 № 420 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94416/ (дата обращения: 08.04.2017).

8. Об утверждении нормативов оснащения коммунальных гостиниц РСФСР мебелью и инвентарем : Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 23.06.1980 № 337 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawru.info/dok/1980/06/23/n1185338.htm> (дата обращения: 08.04.2017).

9. Правила пользования и внутреннего распорядка в коммунальных гостиницах РСФСР : утверждены Приказом Минжилкомхоза РСФСР от 21 марта 1973 г. № 120 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawru.info/dok/1973/03/21/n1188581.htm> (дата обращения: 10.04.2017).

10. Правила пользования и внутреннего распорядка в коммунальных гостиницах РСФСР : утверждены Приказом Минжилкомхоза РСФСР от 12 сентября 1979 г. № 482 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU;dst=100011;n=11671;req=doc#0> (дата обращения: 09.04.2017).

11. Соколова, М. В. История туризма [Текст] : учебное пособие / М. В. Соколова. – Москва : Мастерство, 2002. – 352 с.

12. Усыскин, Г. Очерки истории российского туризма [Текст] / Г. Усыскин. – Санкт-Петербург : Герда, 2000. – 224 с.