

УДК 338.48:334.012.33

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ТУРИЗМА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

**Трухачев А.В., Варивода В.С.**

*ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный аграрный университет»,  
Ставрополь, e-mail: vvalensiya@mail.ru*

Необходимость выработки единого механизма государственного регулирования сферы туризма с учетом ее специфики и особенностей конкретного региона назрела, и решение данного вопроса в реалиях сегодняшнего времени как никогда актуально. Главная задача государственного регулирования в сфере туризма – создание единой методической основы федеральной системы лицензирования, сертификации, классификации и контроля за функционированием туристских предприятий на региональном уровне. Для решения поставленных задач необходимо разработать механизм регулирования сферы туризма, а также четкое распределение функций по регулированию сферы туризма и обязанностей в иерархии власти, как на федеральном, так и на муниципальном уровнях. В статье предложено авторское видение механизма регулирования сферы туризма, раскрыта роль ассоциаций государственно-частного партнерства в регулировании сферы туризма на региональном и муниципальном уровнях.

**Ключевые слова:** сфера туризма, механизм государственного регулирования, туристско-рекреационный потенциал, региональный уровень, государственная политика

## STATE REGULATION OF THE TOURISM INDUSTRY AT THE REGIONAL LEVEL

**Trukhachev A.V., Varivoda V.S.**

*Stavropol State Agrarian University, Stavropol, e-mail: vvalensiya@mail.ru*

A common mechanism of state regulation of tourism industry in correlation with specificity and peculiarity of the region should be developed and the decision of this issue in current realities is on the front burner. The main objective of state regulation in the field of tourism is creation of unified methodological basis of licensing, certification, classification and control federal system on management of tourism enterprises at the regional level. The mechanism for tourism management is necessary to develop to solve the problems, it is also important to have clear division of responsibilities for regulation of tourism and duties in the hierarchy of power at the federal, regional and municipal levels. The article suggests the author's vision of tourism regulation mechanism, and identifies the role of associations of public-private partnership in the tourism management at the regional and municipal levels.

**Keywords:** tourism, mechanism of state regulation, tourist and recreational potential, the regional level, the state policy

Государственное регулирование в сфере туризма является одним из основополагающих факторов управления и развития отрасли. Без полного и ясного представления институциональных аспектов реализации деятельности по регулированию сферы туризма, форм и инструментов регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях невозможно эффективно и профессионально осуществлять туристскую деятельность в России и на мировом туристском рынке.

Состояние отечественной политики в области туризма не соответствует современным мировым стандартам управления отраслью на государственном уровне. В связи с переходом от плановой к рыночной модели развития государства в последние два десятилетия произошло появление явных проблем, препятствующих полноценному использованию туристско-рекреационного потенциала России. С одной стороны – неразвитость отечественного туризма коррелирует с общими проблемами политического, социального и экономического характера, присущими развивающимся странам на определенном этапе их раз-

вития. С другой – отсутствие необходимой методологической базы и недостаточность методических разработок осуществления государственного регулирования сферы туризма коррелирует с невозможностью практического применения законов о туризме, составления Программ развития туризма и формирования структур регулирования туризма на региональном уровне.

**Цели исследования.** Необходимо усилить работу органам власти в формировании мер по развитию туризма в регионах, учитывая их специфику, посредством создания привлекательных условий, инвестиционного климата, упорядочения институционального механизма управления отраслью, выработки и проведения долгосрочной и стратегической политики в этом направлении.

Важность и масштабность туризма свидетельствуют о его принадлежности к стратегическим отраслям экономики нашей страны. Экономические эффекты туристской деятельности не ограничиваются прямым финансовым результатом. Они выходят далеко за рамки туристского сектора, оказывая заметное влияние на весь хозяйственный организм. Таким образом,

сфера туризма требует непосредственного государственного регулирования с целью обеспечения пропорциональности развития как территориальных и отраслевых народнохозяйственных комплексов, так и обоснования политики занятости, обеспечения роста бюджетных доходов и управления состоянием платежного баланса всего государства.

#### **Материалы и методы исследования**

При написании научной статьи использовались методы: общенаучные и философские, а также метод системного подхода, метод анализа, метод индукции, метод исследования причинно-следственных связей, метод эмпирического обобщения.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

В настоящий момент осуществление функций по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в РФ передано Министерству культуры РФ, также и Федеральное агентство по туризму передано в ведение Минкультуры [5]. Если обратиться на официальный сайт Минкультуры, то мы мало найдем информации о взаимодействии данной структуры с регионами в вопросах регулирования деятельности сферы туризма. Да и на официальном сайте Федерального агентства по туризму основной структурой, осуществляющей деятельность по вопросам развития курортов и туризма на Ставрополье, является Министерство курортов и туризма Ставропольского края (по состоянию на 1 сентября 2014 года), тогда как его работа упразднена уже давно – все это свидетельствует об отсутствии обратной связи со стороны региональных органов власти и государственного контроля по отношению к ним.

На фоне других субъектов Северо-Кавказского федерального округа Ставропольский край обладает уникальным туристско-рекреационным потенциалом, который определяется богатыми природно-ресурсными возможностями, богатым культурно-историческим наследием, разнообразным этнографическим составом, выгодным географическим положением. На относительно небольшой территории края уместился туристский потенциал нескольких европейских государств. Ставрополье – край удивительных контрастов, что делает его благоприятным регионом для развития различных видов туризма.

В целевой программе «Развитие курортов и туризма в Ставропольском крае на 2012–2016 годы» обоснована необходимость разработки маркетинговой стратегии про-

движения Ставропольского края, как региона, благоприятного для туризма. В качестве одного из центральных инструментов продвижения предусматривается формирование и развитие регионального бренда «Туристское Ставрополье» [7]. В результате был обозначен вопрос концепции проведения краевого конкурса «Туристское Ставрополье», целью которого является стимулирование конкурентоспособности участников туристского рынка региона, поощрение за вклад в развитие туристской индустрии, создание положительного образа Ставропольского края как туристского региона.

Процесс осуществления и внедрения мероприятий по регулированию сферы туризма должен коррелироваться с выполнением функций по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере культуры и туризма Ставропольского края.

Основными целями правового регулирования туризма и туристской индустрии в Ставропольском крае являются:

- 1) обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения, удовлетворение духовных потребностей, приобщение к культурно-историческим ценностям и иных прав, возникающих при занятии туризмом;
- 2) создание благоприятных условий для формирования современной, высокоэффективной и конкурентоспособной туристской индустрии, обеспечивающей рост количества туристов (экскурсантов) и удовлетворение их потребностей в разнообразных и качественных туристских продуктах Ставропольского края;
- 3) внесение вклада в обеспечение комплексного социально-экономического развития Ставропольского края, предусматривающего увеличение доли туризма в валовом региональном продукте Ставропольского края, рост доходов бюджета Ставропольского края, создание новых рабочих мест, привлечение инвестиций в туристскую индустрию Ставропольского края;
- 4) развитие международных и межрегиональных связей в туризме на основе взаимной выгоды [6].

Цели правового регулирования на региональном уровне будут достигнуты только тогда, когда будет четкое распределение функций по регулированию сферы туризма и обязанностей в иерархии власти, как на федеральном, так и на муниципальном уровнях. В настоящее время предложено рекреационное районирование территорий регионов, что также даст возможность эффективного управления территориальной структурой рекреационной деятельности:

санаторно-курортный (климатолечение, грязелечение, бальнеология); спа (купально-пляжный и прогулочный); спортивный (туристический, охотничий, лыжный, горный, водный и т.п.); познавательный и другие. В результате выделяются особые экономические зоны определенной специализации, что способствует решению стратегических задач развития государства в целом и отдельной территории в частности: внешнеторговых, общеэкономических, социальных, региональных и научно-технических задач.

Сейчас государством создаются специальные туристские зоны, которые освобождаются от налогов и в которых предоставляются гарантии инвесторам о защите их прав собственности. ОАО «Курорты Северного Кавказа» является оператором развития туристского кластера на Северном Кавказе.

Так, на территории Ставропольского края одной из особых экономических зон является зона КМВ (Кавказские Минеральные Воды). С точки зрения межмуниципального взаимодействия КМВ – очень сложный для управления объект. Проблемы КМВ попали в сферу внимания региональных и федеральных властей. С одной стороны, это федеральный курорт, где много неприкосновенных федеральных земель, с другой – альтернативный центр Ставрополя, потенциал которого используется слабо, с третьей – это семь самостоятельных городов (Пятигорск, Кисловодск, Ессен-

туки, Железноводск, Минеральные Воды, Лермонтов, Георгиевск), и управлять этими городами одновременно крайне затруднительно. Управление ими неэффективно. С одной стороны, в КМВ сошлись интересы различных федеральных ведомств, нескольких муниципалитетов и субъекта федерации, Ставропольского края, – и пока нет структуры, которая позволяла бы обсуждать и принимать необходимые всем решения. С другой стороны, стороннему инвестору сейчас трудно понять, как осуществлять инвестиционную деятельность в регионе КМВ.

Проблема остается нерешенной, поэтому возникает необходимость в появлении структуры координирующей и регулирующей сферу туризма как на федеральном, так и на муниципальном уровне. Так, представляется объективным появление на федеральном уровне Министерства курортов и туризма РФ, которое бы координировало деятельность органов власти на региональном и муниципальном уровнях в целях обеспечения потребностей туристской отрасли, резервировало управление и распоряжение земельным фондом перспективных туристских кластеров, сохраняло и развивало туристский и культурный потенциал РФ, популяризировало объекты культуры, разрабатывало регулирующие положения для туристской отрасли, продвигало российский туристский продукт на ключевых рынках (рисунки).



*Иерархия уровней механизма регулирования сферы туризма в Российской Федерации*

Государственные органы исполнительной власти понимают назревшую необходимость, и результатом этого явилось утверждение Положения о Министерстве по делам Северного Кавказа от 16 июня 2014 г. № 549. Министерство по делам Северного Кавказа было создано указом Президента РФ от 12 мая 2014 г. № 321. Направлением деятельности нового министерства станет выработка и реализация государственной политики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа. Ведомство имеет право вносить в Правительство РФ проекты федеральных законов и иных нормативных актов, обязано координировать исполнение различных программ и проектов на Северном Кавказе, создаст условия для привлечения инвесторов на данную территорию, а также выполнит ряд других функций [2]. В структуру центрального аппарата ведомства войдут до семи департаментов, которые будут заниматься решением проблемы занятости населения, привлечением инвестиций. Работа в этом направлении велась, но задачи сложные, поэтому и было принято решение создать отдельный орган для соответствующей деятельности, для того чтобы она велась более системно и более эффективно.

Остается надеяться, что новый орган будет способствовать развитию отечественного туризма и выработке взаимовыгодных механизмов сотрудничества сторон. Процессы, происходящие в развитии национального туризма, напрямую зависят от качества выработки процедур взаимовыгодного взаимодействия государства и частного сектора.

В настоящее время механизм государственно-частного партнерства все более широко используется в качестве инструмента городского и регионального экономического и социального развития и планирования на уровне муниципальных образований разных государств. Так, новое ведомство будет управлять ОАО «Курорты Северного Кавказа» и ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа». Располагаться новое ведомство будет сразу в двух городах – Москве и Ессентуках. Сейчас завершается согласование всех распорядительных документов, связанных с созданием нового министерства – положения о министерстве, организационной и штатной структуре. С Минфином согласована предельная штатная численность министерства.

Продвижение туристского продукта Ставропольского края возможно при внедрении партнерства в туристской отрас-

ли через технологически обусловленное единство туристских ассоциаций, государства, региона и субъектов туристско-рекреационного комплекса Ставропольского края [3]. Управление рыночной моделью с элементами государственного регулирования развития туризма на федеральном и региональном уровнях, в условиях экономического кризиса начала XXI века, осуществляется через два основных механизма: во-первых, через рыночное саморегулирование путем достижения равновесия спроса и предложения, во-вторых, через введение определенных механизмов государственного управления и координации. Причем во втором случае речь идет как о государственном регулировании, так и о самоорганизации хозяйствующих субъектов через создание туристских объединений и ассоциаций. Самой эффективной и быстрой формой развития сферы туризма является государственно-частное партнерство. Именно этот путь избрали все без исключения страны, которые сегодня находятся в авангарде мирового туризма. К счастью, и Россия не стоит на месте – в настоящее время претворяется в жизнь первый масштабный инфраструктурный проект в сфере туризма, реализующийся согласно мировым стандартам взаимодействия государства и бизнеса.

Важной ролью государственно-частных партнерств в туризме становится возможность совместной разработки правового регулирования отрасли, способствуя ее устойчивому развитию. Данный факт является немаловажным, учитывая высокую социальную нагрузку, которую несет туризм, создавая новые рабочие места и стимулируя экономический рост [1].

В качестве партнеров по реализации Стратегии развития туризма в Ставропольском крае помимо ОАО «Курорты Северного Кавказа» и ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» необходимо рассматривать и такие некоммерческие организации как автономная некоммерческая организация «Содружество санаторно-курортных учреждений Кавказских Минеральных Вод», которая содействует развитию курортов КМВ, способствует сохранению уникальных природных лечебных факторов и возрождению общественной значимости и престижности санаторно-курортного лечения, некоммерческое Партнерство «Ассоциация Курортов и туризма Ставропольского края» («АсКурТур»), основной целью деятельности которого является объединение и координация усилий участников рынка туристских услуг для развития курортно-

туристского комплекса Юга России. Деятельность существующих партнерских организаций в туристической индустрии – Некоммерческого Партнерства «Ассоциация Курортов и туризма Ставропольского края» и Автономной некоммерческой организации «Содружество санаторно-курортных учреждений Кавказских Минеральных Вод» – необходимо систематизировать, сделать ее более целенаправленной, преодолев существующие ограничения и расширив возможности их участия в реализации Стратегии развития туризма в Ставропольском крае. Также возможно создание ОАО «Агентство развития Ставропольского края», а также более активное взаимодействие с институтами развития национального уровня – Российским фондом прямых инвестиций (РФПИ), федеральными Центром проектного финансирования и Центром государственно-частного партнерства, а также «Корпорацией развития Северного Кавказа».

С точки зрения развития инфраструктуры туризма использование ГЧП целесообразно, так как оно не только позволяет реально функционирующим организациям туристической индустрии эффективно использовать преимущества поддержки государственных структур, но и обеспечивает возможность контроля со стороны органов регионального регулирования за деятельностью этих организаций. Контроль в данном случае предполагает создание благоприятных условий для бизнеса [4].

### Выводы и предложения

Понятно, что отсутствие механизма регулирования сферы туризма при экономической и социальной нестабильности резко снижает управляемость хозяйственными процессами в сфере туризма. Объекты, образующие туристско-рекреационную систему, подчинены большому числу ведомств и организаций, слабо связанных между собой. В этой связи необходимо совершенствование механизма государственного регулирования, что приведет к устранению ряда существующих недостатков, в том числе будет способствовать рациональному применению административных методов хозяйствования, а также рациональному сочетанию государственного и частного секторов в различных сферах экономики. Сейчас Министерство экономического развития Ставропольского края приступает к разработке закона Ставропольского края «О туризме в Ставропольском крае». Необходимость создания такого закона назрела давно. В этом законе планируется предусмотреть обязатель-

ную аттестацию экскурсоводов, а также определить механизмы обеспечения безопасности туристов. Также Юлия Косарева, – министр экономического развития Ставропольского края, отметила важность того, что сегодня и министерство, и субъекты туристической индустрии не только «видят» проблемы отрасли, но и понимают, как их можно решить.

Предложенные мероприятия позволят решить основные проблемы развития региональной туристической индустрии и сформировать конкурентоспособный турпродукт, который будет востребован как на внутреннем, так и на международном туристических рынках.

Проблемы развития туризма и создания современного туристского комплекса могут быть решены при условии осуществления государственной политики реформ и будут включены в средние- и долгосрочные программы социально-экономического развития России.

На региональном уровне планы развития туризма более детализированы и специфичны, чем общенациональные, и существенно отличаются от региона к региону. Эффективному развитию туризма в России во многом мешает отсутствие четкого государственного регулирования развития туризма, неразвитость инфраструктуры, а также недостаточность изучения туризма с научной точки зрения и отсутствие методологической базы регулирования сферы туризма на всех уровнях управления. Перспективы развития туристского комплекса России во многом зависят от усиления государственного регулирования туристической сферы на общенациональном уровне, которое должно сочетаться с современной стратегией продвижения региональных турпродуктов.

### Список литературы

1. Драчёва Е.Л. Экономика и организация туризма: международный туризм: учеб. пособие для вузов / Е.Л. Драчёва, Ю.В. Забаев, Д.К. Исмаев и др.; под общ. ред. И.А. Рябовой, Ю.В. Забаева, Е.Л. Драчёвой. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Наука, 2010. – 568 с.
2. ГАРАНТ.РУ информационно-правовой портал: <http://www.garant.ru/news/548419/ixzz3DmjDmIZS> (дата обращения : 4 сентября 2014).
3. Макринова Е.И. Управление развитием сферы туристических услуг на основе концепции маркетинга: региональный аспект // Фундаментальные исследования. – Пенза, 2014. – № 3–4. – С. 795–799.
4. Научные конференции, научные журналы: [http://www.rusnauka.com/Page\\_ru.htm](http://www.rusnauka.com/Page_ru.htm) (дата обращения: 7 сентября 2014).
5. Первый мультипортал КМ.RU: <http://www.km.ru/turizm/2012/05/22/minsportturizm-rf/razvitiem-turizma-v-rossii-zaimetsya-ministerstvo-kultury> (дата обращения: 5 сентября 2014).

6. Проект стратегии развития туризма в Ставропольском крае: [http://www.stpravda.ru/20090506/strategiya\\_razvitiya\\_investitsionnoy\\_i\\_innovatsionnoy\\_deyatelnos\\_37416.html](http://www.stpravda.ru/20090506/strategiya_razvitiya_investitsionnoy_i_innovatsionnoy_deyatelnos_37416.html) (дата обращения: 5 сентября 2014).

7. Целевая программа «Развитие курортов и туризма в Ставропольском крае на 2012–2016 годы»: [mkt.stavregion.ru](http://mkt.stavregion.ru) (дата обращения: 4 сентября 2014).

### References

1. Drachjova E.L. Jekonomika i organizacija turizma: mezhdunarodnyj turizm: ucheb. posobie dlja vuzov / E.L. Drachjova, Ju.V. Zabaev, D.K. Ismaev i dr.; pod obshh. red. I.A. Rjabovoj, Ju.V. Zabaeva, E.L. Drachjovoj. 4-e izd. pererab. i dop. M.: Nauka, 2010. 568 p.

2. GARANTRU informacionno-pravovoj portal: <http://www.garant.ru/news/548419/ixzz3DmjDmIZS> (дата обращения: 4 сентября 2014).

3. Makrinova E.I. Upravlenie razvitiem sfery turist-skih uslug na osnove koncepcii marketinga: regional'nyj aspekt // Fundamental'nye issledovanija. Penza, 2014. no. 3–4. pp. 795–799.

4. Nauchnye konferencii, nauchnye zhurnaly: [http://www.rusnauka.com/Page\\_ru.htm](http://www.rusnauka.com/Page_ru.htm) (дата обращения: 7 сентября 2014).

5. Pervyj mul'tiportal KM.RU: [http://www.km.ru/turizm/2012/05/22/minsportturizm-rt/razvitiem-turizma-v-rossii-](http://www.km.ru/turizm/2012/05/22/minsportturizm-rt/razvitiem-turizma-v-rossii-zaimetsya-ministerstvo-kultury)

[zaimetsya-ministerstvo-kultury](http://www.km.ru/turizm/2012/05/22/minsportturizm-rt/razvitiem-turizma-v-rossii-zaimetsya-ministerstvo-kultury) (дата обращения: 5 сентября 2014).

6. Proekt strategii razvitiya turizma v Stavropol'skom krae: [http://www.stpravda.ru/20090506/strategiya\\_razvitiya\\_investitsionnoy\\_i\\_innovatsionnoy\\_deyatelnos\\_37416.html](http://www.stpravda.ru/20090506/strategiya_razvitiya_investitsionnoy_i_innovatsionnoy_deyatelnos_37416.html) (дата обращения: 5 сентября 2014).

7. Celevaja programma «Razvitie kurortov i turizma v Stavropol'skom krae na 2012–2016 gody»: [mkt.stavregion.ru](http://mkt.stavregion.ru) (дата обращения: 4 сентября 2014).

### Рецензенты:

Макринова Е.И., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой сервиса и туризма, АНО ВПО «Белгородский университет кооперации, экономики и права», г. Белгород;

Лобейко Ю.А., д.п.н., профессор, заместитель директора института образования и социальных наук по программам дополнительного образования и повышения квалификации, ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», Институт образования и социальных наук, г. Ставрополь.

Работа поступила в редакцию 01.10.2014.