

УДК 338.2, 338.46

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ОТРАСЛИ**Н.А. Януров**

Сочинский государственный университет, Сочи, email: nikita_yanurov@mail.ru

***Аннотация.** Вопрос регулирования экономики и степени её централизации всегда являлся краеугольным камнем в сфере распределения общественных финансов. Государство, формируя свой главный финансовый фонд – бюджет, осуществляет деятельность по исполнению своих основных функций. Основной такой функцией является распределение финансовых ресурсов, в том числе задачей в этом распределении является стимулирование роста отдельных отраслей или реализация масштабных проектов, призванных кардинальным образом повлиять на социально-экономическую жизнь общества. Одним из таких направлений является туристская индустрия, которая определена как одна из ключевых отраслей народного хозяйства в России. В данной статье описан организационно-экономический механизм государственного управления туристской индустрией.*

***Ключевые слова:** туризм, государственное управление, государственные программы, государственное регулирование, государственная политика.*

ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF REGULATION OF THE TOURISM INDUSTRY**N.A. Yanurov**

Sochi State University, Sochi, email: nikita_yanurov@mail.ru

***Abstract.** The issue of economic regulation and the degree of its centralization has always been the cornerstone in the sphere of distribution of public finances. The state, forming its main financial fund – the budget, carries out activities to fulfill its main functions. The main such function is the distribution of financial resources, including the task in this distribution is to stimulate the growth of individual industries or implement large-scale projects designed to radically affect the socio-economic life of society. One of such areas is the tourism industry, which is defined as one of the key sectors of the national economy in Russia. This article describes the organizational and economic mechanism of state management of the tourism industry.*

***Keywords:** tourism, public administration, government programs, government regulation, government policy.*

Дата поступления статьи в редакцию: 28.07.2025

Дата принятия статьи в печать: 28.08.2025

Введение

Туристская деятельность может рассматриваться как отдельная отрасль экономики или как индустрия сектора услуг. Какой бы подход не был выбран, необходимо понимать значимость её регулирования со стороны государства. Это заключается как в необходимости соблюдения прав и свобод граждан, получающих туристские услуги с одной стороны, а с другой – с точки зрения стимулирования роста туристской индустрии. Для этого существует ряд полномочий, которыми наделены органы государственной и муниципальной власти, уполномоченные на регулирование туристской деятельности в границах своих полномочий. Вместе эти органы формируют систему государственного регулирования туристской деятельности, а совокупность инструментов государственного воздействия можно охарактеризовать как организационно-экономический механизм.

Цель исследования

Цель исследования – описать систему государственного управления туристской индустрией в России и организационно-экономический механизм, посредством которого она воздействует на туристскую отрасль.

Материал и методы исследования

В ходе исследования была проанализирована нормативно-правовая база, регулирующая туристскую деятельность в России, в том числе Федеральные законы, государственные, региональные и муниципальные программы, официальные данные федеральной службы государственной статистики РФ, а также

научная литература отечественных авторов. Среди методов исследования применялись анализ нормативно-правовых актов, синтез разобщённых данных, классификация, а также статистический анализ.

Результаты исследования и их обсуждение

Государственное регулирование направлено главным образом на исполнение основных функций государства (рис. 1). Среди основных таких функций следует выделить экономическую, социальную и обеспечение безопасности. Среди обозначенного списка не указаны многие прочие функции, например, культурная, идеологическая, оборонительная, обеспечение верховенства права и т.д. Связано это с тем, что, по мнению автора, все минорные функции можно рассматривать как подфункции, включённые в основные три. Помимо этого, многие из минорных функций могут отвечать требованию нескольких основных функций, например, исполнение функции образования, с одной стороны, обеспечивает граждан профессией, что снижает социальное напряжение, а с другой – обеспечивает необходимое количество кадров для отраслей народного хозяйства.



Рис. 1. Схематичное представление основных функций государства

Регулирование туристской деятельности одновременно охватывает все обозначенные выше функции, поскольку, во-первых, сама туристская индустрия является частью сектора услуг, её регулирование и господдержка служат её развитию, а значит и экономическому росту. Во-вторых, социальная функция государства здесь воплощается в обеспечении доступности туристских услуг для представителей всех слоёв населения, а также в увязке с экономической стороной вопроса, создание дополнительных рабочих мест служит фактором снижения социальной напряжённости. В-третьих, государственный контроль за осуществлением деятельности туроператоров и турагентств, а также средств размещения и перевозчиков направлено на соблюдение безопасности среди граждан, пребывающих на отдыхе [1].

В России основным нормативным правовым актом, регулирующим туристскую индустрию, является Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Наряду с ним также большую роль в регулировании туристских предприятий играют Гражданский кодекс РФ и Закон РФ «О защите прав потребителей». Данные нормативные правовые акты устанавливают нормы общего права, и распространяются на все сферы экономической деятельности, а значит и на туристскую деятельность в том числе.

В определённой степени туризм регулируется Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» содержит в себе основные принципы регулирования туристской деятельности. Во многом они отражают социальную функцию государства, поскольку направлены на обеспечение прав граждан, безопасность и устойчивое развитие этой отрасли экономики. Данным нормативным правовым актом установлены основные полномочия органов государственной власти, регулирующих туристскую отрасль. К этим полномочиям относятся выработка и реализация государственной политики в туристской сфере посредством нормотворчества и стратегического планирования, а также создание и обеспечение благоприятных условий для развития туристской индустрии. Для реализации этих полномочий предусмотрена возможность проведения следующих мероприятий: содействие в создании и обеспечении беспрепятственного доступа туристов к туристским ресурсам, организация и проведение мероприятий по продвижению туристских продуктов на внутреннем и мировом туристских рынках, организация проведения научных исследований в сфере туризма, содействие в организации образования в сфере туризма, организация и проведение мероприятий, направленных на поддержку приоритетных направлений развития туризма, взаимодействие с некоммерческими организациями и иностранными государствами для сотрудничества в сфере туризма и множество других [2].

До 02.07.2021 г. в нормах, установленных Федеральным Законом «Об основах туристской деятельности», не существовало дифференциации между видами туристской деятельности, то есть все положения данного ФЗ затрагивали все виды деятельности. После внесения изменений, у федеральных органов власти появились полномочия устанавливать определённые правила для отдельных видов туризма.

Ранее за развитие туризма в России отвечало Федеральное Агентство по Туризму РФ. Довольно продолжительное время (с 2012 по 2018 г.) это ведомство находилось в подчинении министерства культуры РФ, в дальнейшем перейдя в ведение Министерства Экономического развития РФ в 2018 г., а затем, в 2020 г., было передано в полное подчинение Правительству РФ. Позже, в 2022 г. Ростуризм был упразднён.

Федеральным органом государственной власти, регулирующим туристскую деятельность в настоящее время, является Министерство экономического развития РФ, в структуре которого были созданы два специальных подразделения, направленных на реализацию полномочий, предусмотренных ФЗ «Об основах туристской деятельности»: департамент развития туризма и департамент реализации проектов в сфере туризма.

Задачами департамента развития туризма являются развитие туристического потенциала страны посредством создания условий для устойчивого роста отрасли, поддержания положительного имиджа и комплексного продвижения турпродуктов на российском и международном рынках, а департамент реализации проектов в сфере туризма занимается выработкой и реализацией госполитики и нормативно-правовым регулированием и государственным надзором в сфере туризма. Иными словами, все полномочия, предусмотренные ФЗ «Об основах туристской деятельности» распределены между этими двумя департаментами. Так, департамент развития туризма наделён полномочиями по проведению мероприятий, способствующих развитию туристской индустрии, а департамент реализации проектов концентрирует свои усилия на нормотворчестве и регулировании.

В России действует план мероприятий до 2035 года, утверждённый Распоряжением правительства РФ от 19 августа 2022 года №2321-р. Данный план включает в себя 66 мероприятий, направленных на поддержку инвестиционных проектов со стороны государства, развитие инфраструктурных проектов, стимулирование внутренних поездок путём, совершенствование мер господдержки туристским организациям, мер по налаживанию международного туризма, как въездного, так и выездного [3].

Обозначенный план среди исполнителей имеет не только министерство экономического развития, но и множество прочих органов государственной власти. Прерогативой Министерства строительства является поддержка субъектов РФ для создания инженерной и транспортной инфраструктуры, что прямым образом способствует росту туристской привлекательности и развитию туризма. Министерство развития Дальнего Востока ответственно за реализацию туристских инвестпроектов на территориях опережающего развития. На Министерство природных ресурсов возложено обязательство по развитию экологического туризма на территории особо охраняемых природных зон, а также это министерство ответственно за совершенствование инфраструктуры в границах этих зон и продвижение туристских продуктов, опять же, касающихся обозначенных территорий. Перед министерством культуры стоят задачи по проведению ремонта, реставрации и реновации объектов культурного наследия. От Министерства транспорта требуется обеспечить развитие транспортной инфраструктуры, обеспечить доступность туристских дестинаций. Министерство сельского хозяйства должно обеспечить поддержку производителей, занятых в сфере сельского туризма. Министерство иностранных дел и Федеральное агентство по делам

Содружества Независимых Государств, в свою очередь, ответственны за расширение присутствия российского туристского бизнеса за границей. Перечисленные выше министерства и ведомства не исчерпывают список ответственных за развитие туристской индустрии в России [3].

Столь комплексный подход к развитию туристской инфраструктуры во многом отражает зрелый подход государства к регулированию. Во-первых, прослеживается явный межведомственный характер программы, что неизбежно требует межведомственного взаимодействия, во-вторых, прослеживается явная децентрализация, выражающаяся в возможности регионов и муниципальных образований разрабатывать, утверждать и реализовывать собственные программы по развитию туризма, в-третьих, усиливается роль государственно-частного партнёрства, что во многом выражается в виде государственных инвестиций в объекты туристской инфраструктуры [4].

Помимо федерального уровня, полномочия по регулированию туристской деятельности имеются и у органов государственной власти на региональном уровне, а также у муниципальных органов власти. При этом мероприятия, проводимые на нижестоящих уровнях, не зависят от программы, запланированной на вышестоящем, они не являются продолжением вышестоящей политики, а дополняют её. Иными словами, мероприятия, проводимые на федеральном уровне, никоим образом не касаются бюджета региона или муниципального образования, в границах которых это мероприятие осуществляется. Субъекты РФ и муниципалитеты разрабатывают свои программы, которые реализуют за счёт своего бюджета в границах своей территории. Среди этих мероприятий могут быть предусмотрены определённые субсидии для бюджетов нижестоящего уровня, направленные на развитие туристской инфраструктуры, однако же они не отменяют того факта, что нижестоящий уровень проводит свою политику по развитию туризма на своей территории, дополняя политику вышестоящего уровня.

На уровне регионов туристскую индустрию регулируют органы власти различной направленности. В подавляющем большинстве субъектов РФ были созданы министерства (управления, департаменты, комитеты – в зависимости от устава субъекта федерации), чьей специализацией является непосредственно туристская деятельность, что говорит о высоком приоритете данной отрасли в России. Вторым по популярности направлением, курирующим туристскую деятельность среди регионов, является культура, на третьем же месте находятся ведомства, занимающиеся общеэкономическими вопросами (табл. 1).

Таблица 1

Распределение специализации региональных ведомств, курирующих направление туризма

Специализация органа государственной власти	Количество среди всех регионов
Туризм	39
Культура и туризм	24
Общеэкономические вопросы	10
Предпринимательство и туризм	6
Спорт и туризм	2
Культура, спорт и туризм	1
Образование, культура, спорт и туризм	1
Молодёжная политика и туризм	1
Приоритетные проекты и туризм	1

Примером региональной туристской программы можно привести программу Краснодарского края «Развитие санаторно-курортного и туристского комплекса». В 2021 г. в рамках данной программы проводилось 12 мероприятий, большая часть из которых подразумевала направление субсидий муниципальным образованиям на развитие туристской инфраструктуры в границах этих муниципалитетов. Так, например, Апшеронскому району было выделено финансирование на расчистку склона Гуамского ущелья от нависающих камней, брёвен и аварийных деревьев в целях защиты туристов от чрезвычайных ситуаций. Данное мероприятие в программе установлено как регулярное, то есть проводится на постоянной основе. Однако Апшеронский район обладает очень слабо развитой транспортной инфраструктурой, добраться сюда достаточно трудно, но проблема больше заключается в сложности транспортировки между центрами отдыха и административным центром. Туристический потенциал района также складывается и за счёт плато Лагонаки, на котором может быть организован горнолыжный курорт [5].

На муниципальном уровне управления также в зависимости от устава муниципального образования и управленческой структуры местной администрации определяется специализированный орган, ответственный за развитие туризма в границах муниципалитета. Например, в г. Сочи, главной туристской дестинации юга России, таковым является Департамент курортов, туризма и потребительской сферы, в г. Симферополь, столицы республики Крым, таким ведомством является Управление молодежи, спорта и туризма, в г. Белокуриха, главном курорте Алтайского края, в структуре местной администрации создан отдел по развитию курортного дела и туризма.

В городе-курорте Сочи действует муниципальная программа «Развитие санаторно-курортного комплекса, туризма и потребительской сферы города Сочи». По данной программе в 2014-2018 гг. в частности были запланированы и осуществлены работы по обустройству и расчистке пляжных территорий посредством привлечения средств спонсоров. В данном аспекте город-курорт Сочи реализует концепцию муниципально-частного партнёрства, привлекая заинтересованные в развитии туристской инфраструктуры организации в совершенствование туристических объектов. В рамках данного мероприятия осуществлялась закупка пляжного оборудования в виде шезлонгов, зонтов, деревянных дорожек. Помимо этого также за счёт частных партнёров осуществлялось благоустройство самих пляжей и подъездных путей к ним, общая стоимость осуществления данных мероприятий составила 90 млн. руб. За счёт бюджетных средств в рамках данной программы проводилась комплексная информационная компания, которая включала в себя участие в ярмарках-выставках и презентациях, изготовление рекламного ролика для ТВ-показа, закупка банерной рекламы на интернет-сайтах, размещение статей в федеральных изданиях, а также изготовление сувенирной продукции. Также в рамках этой программы осуществлялась поддержка интернет-ресурса, содержащего актуальную информацию о санаторно-курортном комплексе города. Под поддержкой подразумевается хостинг данного сайта и обеспечение его информационными материалами [6].

Все перечисленные органы в совокупности формируют систему управления туристской индустрией на территории России. Для корректной работы этой системы необходимо развитое межведомственное взаимодействие как по вертикали (между разными уровнями власти), так и по горизонтали (взаимодействие между функциональными органами, находящимися на одном уровне) (рис. 2).



Рис. 2. Система государственного управления туристской индустрией

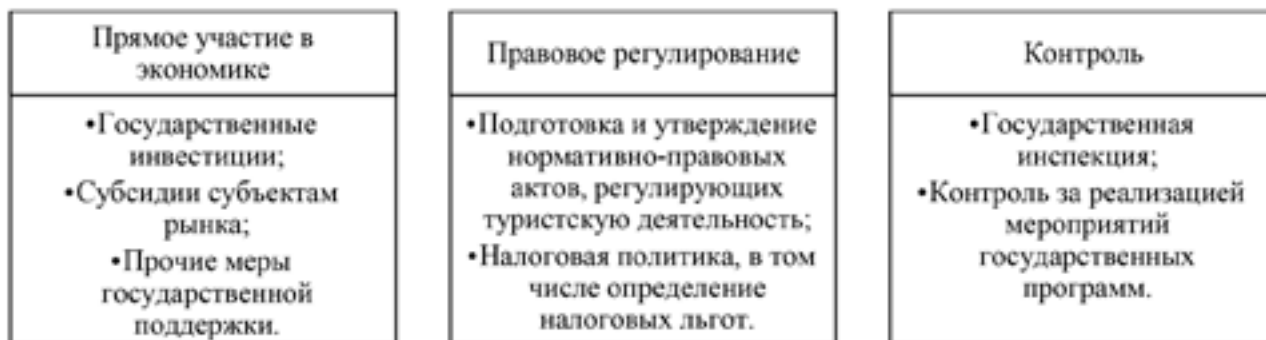


Рис. 3. Схема организационно-экономического механизма регулирования туристской отрасли

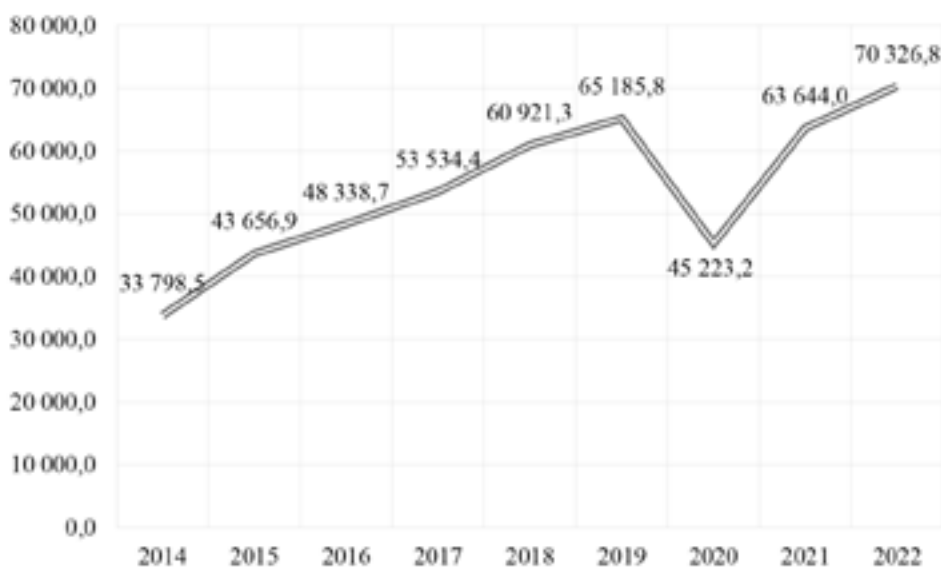


Рис. 4. Число туристских поездок по России в 2014-2022 гг. (тыс. чел.) [8]



Рис. 5. Количество средств размещения в России в 2014-2022 гг. (ед.) [8]

Данная система включает в себя ряд инструментов, с помощью которых воздействует на туристскую индустрию тем или иным образом. Основными инструментами здесь будут являться:

1. Налоговая политика.
2. Субсидии предприятиям туристской индустрии.
3. Прямое государственное участие в экономике.
4. Нормативно-правовая база.
5. Контрольно-надзорная функция.
6. Косвенное воздействие прочих мер государственного воздействия.

Налоговая политика определяет не только размер налоговой ставки, установленной для предприятий туристской индустрии, но и различные налоговые льготы, направленные на стимулирование развития именно данной отрасли народного хозяйства. При чём, стимулирование это может быть направлено как на предложение (за счёт более низких налогов), так и на спрос (например, посредством различных налоговых вычетов).

Субсидии государства могут быть направлены на перспективные, но рискованные проекты, реализация которых может благотворным образом сказаться на развитии местного туризма, а значит и на благополучии и благосостоянии местных жителей, поскольку это обеспечит создание дополнительных рабочих мест, а также привлечёт дополнительный спрос за счёт увеличившегося туристского потока.

Прямое участие государства в экономике включает в себя два основных аспекта: государственные инвестиции, направленные в крупные инвестиционные проекты, а также строительство инфраструктурных объектов поддерживающей инфраструктуры: автомобильные дороги, порты, объекты жизнеобеспечения, объекты благоустройства, крупные инженерные сооружения и т.д.

Нормативно-правовая база регулирования туристской деятельности была описана выше. Роль государства здесь в обеспечении её создания, актуализации, а также контроле за исполнением прописанных норм, в чём и заключается контрольно-надзорная функция.

Косвенное воздействие государства на туристскую отрасль выражается во всех прочих вопросах, которые не касаются туристской индустрии напрямую. Например, к таковому можно отнести образование, которое даёт для рынка труда достаточное количество специалистов в этой сфере. Также к косвенному воздействию можно отнести денежно-кредитную политику, которая напрямую воздействует как на объём спроса (который может уменьшаться под влиянием дорогих кредитов, что вызвано высокой ключевой ставкой ЦБ), так и на стоимость туристских услуг, поскольку рост ключевой ставки отразится на стоимости кредита, а значит, и на общих издержках туристских организаций.

Обозначенные функции можно описать тремя основными: прямое участие государства в экономике, правовое регулирование и контроль. Прочие функции можно рассматривать как подфункции трёх приведённых выше. В совокупности эти функции формируют организационно-экономический механизм по регулированию туристской отрасли (рис. 3).

Госрегулирование туристской отрасли направлено, в первую очередь, на рост отрасли посредством стимулирования спроса на внутренние туристские продукты как среди граждан России, так и иностранцев [7]. Оценить, насколько благотворно проводимые мероприятия сказались на показателях туристской индустрии достаточно проблематично по той причине, что, во-первых, многие из них имеют социальный эффект, который сложно оценить количественно, а во-вторых, государство не является исключительным субъектом, влияющим на состояние как отдельной отрасли, так и экономики в целом. С 2014 по 2022 г. число внутренних туристских поездок выросло кратно, с 33,7 млн. чел. до 70,3 млн. чел. (рис. 4), что может быть связано как с естественным ростом экономики и благосостояния граждан, так и за счёт непосредственно усилий, предпринимаемых государством, и определить, насколько каждый из факторов значим не представляется возможным.

Вместе с тем в России наблюдается и рост количества средств размещения. Взрывной рост произошёл после 2014 г., достигнув пика роста в 2018 г., затем же вплоть до 2022 г. наблюдается стагнация в этом показателе (рис. 5).

Выводы

Система управления туристской отраслью в России выстроена сверху вниз, и при этом имеет широкий охват, что связано со спецификой туристской индустрии, которая объединяет в себе такие отрасли народного хозяйства как транспортировка граждан (посредством авиа, железнодорожного, морского, автомобильного и прочего сообщения), размещение граждан во всевозможных средствах размещения, деятельность турагентств и туроператоров, производство и продажа туристского инвентаря, увеселение

туристов, а также строительство объектов туристской инфраструктуры и поддержание её в исправном состоянии. Это обуславливает столь широкую номенклатуру ведомств, осуществляющих реализацию отдельных мероприятий, направленных на развитие туристской инфраструктуры. В каждом регионе нашей страны существует специальный орган, уполномоченный регулировать туристскую деятельность, что подчёркивает высокий приоритет туризма среди прочих отраслей народного хозяйства. Организационно-экономический механизм включает в себя множество инструментов, посредством которых операторы на разных уровнях осуществляют свои полномочия в целях развития туризма. Эффективность работы данного механизма и всей системы управления туризмом может быть отражена статистическими данными, демонстрирующими рост туристской отрасли в России, однако же, необходимо отметить, что данный механизм требует определённых совершенствований. В частности, одной из явно выявленных проблем является недоступность туристских услуг среди представителей низшего класса населения. Многие проводимые мероприятия и меры поддержки государства направлены на средний класс, который нуждается в этой поддержке в меньшей мере. Иными словами, для достижения национальной цели достигнуть 140 млн. внутренних туристских поездок в год, государству необходимо сместить фокус внимания именно в сторону наименее обеспеченных слоёв населения.

Литература

1. Магдилов М.М. К вопросу о понятии функций государства // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2021. № 1. С. 19-23.
2. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 N 132-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462 (дата обращения 07.07.2025).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.08.2022 № 2321-р.
4. Игнатъев А.А. Повышение эффективности организационно-экономического механизма регулирования туристской отрасли // Российское предпринимательство. 2011. № 5-1. С. 155-164.
5. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 5 ноября 2015 года № 1007 «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Развитие санаторно-курортного и туристского комплекса». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/430655743> (дата обращения 07.07.2025).
6. Постановление главы администрации города Сочи от 18.11.2015 г. № 3240 «Об утверждении муниципальной программы города Сочи «Развитие санаторно-курортного и туристского комплекса в муниципальном образовании город-курорт Сочи»» [Электронный ресурс]. URL: <https://sochi.ru/upload/iblock/649/64936ca379b742fd6b80a117cb8078f2.pdf> (дата обращения: 06.07.2025).
7. Полухина А.Н. Оценка национального проекта «туризм и индустрия гостеприимства» как способа достижения устойчивого развития российских регионов // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17-1. С. 1222-1227.
8. Федеральная служба государственной статистики. Официальная статистика. Туризм. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/turizm> (дата обращения 07.07.2025).