Е.К. Воробей

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СФЕРЫ РЕКРЕАЦИИ И ТУРИЗМА В УСЛОВИЯХ НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ XXI ВЕКА

Монография

RU SCIence
RU-SCIENCE.COM
Москва
2022

УДК 338.48
ББК 65+65.433
В75

Рецензенты:

Т.П. Розанова, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», д-р экон. наук, проф.,

С.Ю. Цёхла, ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского», д-р экон. наук, проф.

Автор:

Е.К. Воробей, начальник управления научной политики и исследований, ФГБОУ ВО «Сочинский государственный университет», д-р экон. наук, доц.

Воробей, Елена Константиновна.

В75 Система государственной поддержки сферы рекреации и туризма в условиях новой реальности XXI века : монография / Е.К. Воробей. — Москва : РУСАЙНС, 2022. — 240 с.

ISBN 978-5-466-02684-9

В монографии рассматриваются вопросы модернизации системы государственной поддержки сферы рекреации и туризма в условиях действия комплекса факторов новой реальности начала XXI века. Изложена адаптированная к условиям новой реальности (методологические подходы, инструменты, механизмы и передовые практики) система государственной поддержки сферы рекреации и туризма, применимая с целью снижения барьеров регуляторного ландшафта, расширения поля цифрового взаимодействия, повышения эффективности экономической системы туристской территории.

Издание адресовано представителям федеральных, региональных и муниципальных властей, бизнес-сообществу, научно-педагогическим работникам, аспирантам и студентам высших учебных заведений, а также широкому кругу читателей.

Ключевые слова: *государственная поддержка; сфера рекреации и туризма; условия новой реальности; система.*

УДК 338.48
ББК 65+65.433

© Воробей Е.К., 2022
© ООО «РУСАЙНС», 2022

ISBN 978-5-466-02684-9

Содержание

Введение 4

1. Методология и логика государственной поддержки сферы рекреации и туризма в условиях новой реальности 8
   1.1. Философия понятия сферы рекреации и туризма и принципы ее государственной поддержки в условиях новой реальности 8
   1.2. Методологические аспекты оценки функционирования сферы рекреации и туризма 43
   1.3. Система государственной поддержки сферы рекреации и туризма как важнейший стимул развития территории 58

2. Опыт государственной поддержки в сфере рекреации и туризма в России.....79
   2.1. Основные направления государственной поддержки рекреации и туризма в России.....79
   2.2. Государственная поддержка наиболее значимых проектов в сфере рекреации и туризма 86
   2.3. Инновационные инструменты государственной регуляторной политики в сфере рекреации и туризма 100

3. Мировая практика государственной поддержки и развития туристской сферы на примере зарубежных стран с туристской специализацией 131
   3.1. Государственная поддержка и развитие туристской сферы в странах Европейского союза в условиях новой реальности.....131
   3.2. Приоритеты государственной поддержки туристской сферы зарубежных стран в допандемийный период и регламентирования экономической и социальной деятельности в условиях строгого санитарно-эпидемиологического режима 145
   3.3. Принципиальные различия и общие подходы в государственной политике, реализуемой в интересах развития индустрии туризма и гостеприимства за рубежом.....156

4. Эффекты влияния системы государственной поддержки на стабилизацию функционирования сферы рекреации и туризма....168

Список литературы 197

Введение

В монографии рассматриваются вопросы формирования и реализации системы государственный поддержки сферы рекреации и туризма в условиях глобального системного процесса геополитического переформатирования мирового устройства, вызванного истощением ресурсного потенциала внешней среды, турбулентности производственной сферы планетарного масштаба, зарождением нового технологического уклада, который должен определить дальнейший путь развития человечества в XXI веке.

Для многих стран мира развитие сферы рекреации и туризма является одной из приоритетных задач. Рекреация и туризм способны обеспечивать существенный рост доходов национальных экономик, поскольку интерес человечества к экономике отдыха и путешествий никогда ранее не был таким высоким, как в XXI веке.

Россия обладает очень большими потенциальными возможностями по развитию индустрии рекреации и туризма благодаря сочетанию уникальных особенностей своей территории, однако, эти возможности в силу разных причин используются далеко не в полной мере. Для достижения мировых уровней развития сферы рекреации и туризма необходимо формирование новой системы мер поддержки и стимулирования. Особую актуальность данная проблема приобретает в настоящее непростое время новых глобальных вызовов.

С начала XXI столетия цивилизация вошла в системный процесс геополитического переформатирования мирового устройства и одним из серьезнейших вызовов стала деконструкция международной системы биологической безопасности под воздействием новых эпидемиологических рисков антропогенного генеза, локальных вспышек известных и эволюционирующих инфекций и доминирующей пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, распространившейся со скоростью чрезвычайных стихийных бедствий и ставшей причиной кризисных явлений во многих сферах мировой экономики.

Для сферы рекреации и туризма последствия пандемия стали почти катастрофичными в силу присущей ей зависимости от деятельности других пострадавших экономических сфер. Помимо общемировых трудностей, отечественный туризм дополнительно испытывает санкционное давление со стороны стран Европы и США.

Упомянутые глобальные угрозы, в совокупности, понимаемые как «условия новой реальности», уже вызывают необратимые изменения технологической, экономической и социальной сфер во всем мире.

Неоиндустриальная (внедрение комплекса прорывных технологий в производство) модель развития, формирующаяся в процессе четвёртой промышленной революции, опирается, в основном, на информационные факторы обеспечения конкурентоспособности. В результате во всем мире наблюдается массовое внедрение новейших технологических достижений в области искусственного интеллекта, робототехники, автоматизации, виртуальной и дополненной реальности. Имеет место активная конвергенция (сближение) технологий, возрастает значимость научно-исследовательской деятельности, выравниваются инновационные возможности различных сфер экономики.

В экономической сфере намечается тенденция к индивидуализации производства товаров и услуг; появляются новые инструменты инвестирования в перспективные инновационные проекты; возникают промышленные сектора с быстрым оборотом капитала; формируется новая модель глобализации, базирующаяся на приоритете не столько общемировых, сколько региональных межгосударственных объединений свободной торговли.

Среди новых тенденций в социальной сфере следует отметить усиление глобальной конкуренции за человеческий капитал.

Контур современных глобальных вызовов не очерчен только лишь названными явлениями, но даёт возможность понять, что в условиях «синдрома новой реальности» жизненно важной задачей государства является обеспечение стабильности экономико-социальной среды как фактора сохранения суверенности. Это в полной мере можно отнести и к отдельно взятой сфере рекреации и туризма России: ее устойчивость и адаптированность к существующим угрозам являются необходимыми условиями выживания на рынке услуг.

Такие факторы, как наделение губернаторов полномочиями по проведению мобилизационных мероприятий в сфере экономики, построение специфичного рынка труда (когда специалистов ряда профессий могут привлекать для выполнения определенных задач), институционализация малого и среднего бизнеса и существенное усиление роли государства в экономике выступают предвестниками к возможному переходу к мобилизационной экономики в России. Существующая возможность приоритетности сосредоточения трудовых ресурсов и капитала на электронике, машиностроение и фармацевтике, сосредоточении сил на создании продукции и предоставлении услуг внутри страны существенно переносит центр внимания от сферы рекреации и туризма. В этой связи представляет интерес междисциплинарный подход к проблеме развития рекреационно-туристских территорий, кото-

рый фокусируется на текущей динамике рынка и выявлении барьеров, препятствующих его развитию, исследованию современных тенденций в продуктовой палитре; на анализе кредитной, финансовой политики и страхового сопровождения туристской деятельности; на разработке показателей структуры и эффективности российской туристской индустрии.

Формирование адаптированной к условиям новой реальности системы государственной поддержки сферы рекреации и туризма должно опираться на ряд основных принципов, среди которых в первую очередь необходимо отметить приоритетную роль государства, государственно-частного партнерства, нацеленность на максимально возможное применение элементов опыта из лучших мировых практик регулирования туристской сферы, учет расширяющегося поля цифрового взаимодействия между всеми заинтересованными субъектами и институтами.

Определена система государственной поддержки сферы рекреации и туризма как установленная государством селективная совокупность законодательных и нормативно-правовых актов, а также действующих в рамках хозяйственного механизма страны субстанциональных институциональных факторов (организационно-экономических, технико-экономических, научно-технических, финансовых, инвестиционных и других), отличающаяся использованием преимуществ, которые дает научно обоснованное сочетание государственно-частного партнерства с цифровизации по всему полю взаимодействий и инновационными мерами по поддержке малого и среднего предпринимательства и регулированию рынка рекреационно-туристских услуг и направленную на обеспечение устойчивого развития рекреационно-туристской индустрии и ее инфраструктуры в том числе, расположенных в границах и/или граничащих с особо охраняемыми природными территориями того или иного курортного региона, повышение эффективности использования туристских природно-климатических и иных ресурсов, повышение качества и снижение стоимости туристского продукта. Конечной целью реализации данной системы является удовлетворение потребностей людей в полноценном отдыхе, восстановлении и накоплении своих сил (как результат – оздоровление, просвещение и воспитание населения) в изменившихся условиях современного мира, что будет способствовать как воспроизводству рабочей силы, так и росту доходов национальной экономики от рекреации и туризма.

Мультипликативность индустрии рекреации и туризма позволяет экстраполировать некоторые из разработанных в процессе данного исследования методологических и методических подходов, инструментов и механизмов на другие направления экономической деятельности (например, в финансовом секторе, в развитии цифровых технологий и т.д.), что может способствовать обеспечению экономической устойчивости всей экономики государства в условиях новой реальности.

Во многом содержание монографии опирается на взгляды на меры, методы и инструменты государственного регулирования и поддержки сферы рекреации и туризма, развиваемые такими учеными, как доктор экономических наук, профессор А.М. Ветитнев, доктор экономических наук, профессор Г.М. Романова, доктор экономических наук, профессор Т.Е. Гварлиани, доктор медицинских наук Г.Д. Брюханова, доктор экономических наук, профессор С.В. Гриненко, доктор экономических наук, профессор В.П. Белянский, доктор технических наук, профессор В.В. Глущенко и другими сотрудниками университета и членам диссертационного совета по экономическим наукам при ФГБОУ ВО «Сочинский государственный университет», которым я благодарна за обсуждение и комментарии к моим работам.

Особую благодарность хочу выразить заместителю директора по научной работе, заведующему лабораторией анализа и прогнозирования микроэкономических процессов ФГБУН Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, доктору экономических наук Д.Б. Кувалину, заведующему кафедрой экономики и управления в сфере услуг ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктору экономических наук, профессору Г.А. Карповой, руководителю Департамента туризма и гостиничного бизнеса Факультета экономики и бизнеса, профессору Департамента логистики и маркетинга ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктору экономических наук, профессору Т.П. Розановой, заведующему кафедрой менеджмента предпринимательской деятельности ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского», доктору экономических наук, профессору С.Ю. Цёхле, профессору кафедры сервиса и туризма ФГБОУ ВО «Поволжский государственный технологический университет», доктору экономических наук, доценту А.Н. Полухиной.

1. Методология и логика государственной поддержки сферы рекреации и туризма в условиях новой реальности

1.1 Философия понятия сферы рекреации и туризма и принципы ее государственной поддержки в условиях новой реальности

Происхождение термина «туризм» связывается с греческим или латинским языком (греческое слово «tornos» и латинское слово «tornare» означают движение по кругу). Эволюция термина привела к возникновению английского «tourism» (буквально – отъезд, поездка и возвращение к исходному месту) и французского «tour» (буквально – поездка, прогулка) [1].

Согласно федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 № 132-ФЗ [2]: «Туризм – временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания».

Могут быть выделены несколько основных характеристик концептуального определения понятия «туризм» [3]:

1) туризм – это совокупность явлений и отношений;

2) явления и отношения являются результатом перемещения людей в пространстве (динамический элемент) к месту пребывания (статический элемент);

3) поездка и пребывание осуществляются вне постоянной среды проживания и работы субъекта, что формирует основу для деятельности, отличной от повседневной;

4) имеет временный, краткосрочный характер с намерением возвратиться домой в течение нескольких дней, недель или месяцев;

5) дестинация посещается в целях, не связанных с оплачиваемой работой».

Согласно определению, приведенному в Большой российской энциклопедии [4], рекреация (от лат. «recreatio» – восстановление) – это «комплекс мероприятий, направленных на восстановление здоро-

вья и трудоспособности человека в свободное от работы время (трудовые отпуска, каникулы, праздники, выходные дни и др.)».

Рекреация (дословно) – отдых от службы или учения; праздники; каникулы; оздоровление; восстановление и вылечивание [5].

Согласно «Энциклопедии туризма» [6] понятие рекреации охватывает воспроизводство и восстановление сил человека, активный отдых в природной среде, профилактику заболеваний в стационарных условиях, локальные экскурсионно-туристские мероприятия, занятия физическими упражнениями.

Под рекреацией также понимается деятельность на выделенной территории, связанная с потреблением рекреационных ресурсов. Целью и результатом такой деятельности является восстановление и накопление запаса сил рекреанта (человека, потребляющего рекреационные ресурсы) [7].

Рекреационная деятельность призвана развивать жизненные силы человека, способствовать его самовыражению и получению удовольствия [8], а также служит для лечения и оздоровления организма [5].

В зависимости от функционального назначения рекреационной деятельности ее можно классифицировать по нескольким видам [5]:

– Лечебно-оздоровительная рекреация, целью которой является восстановление здоровья людей (путем принятия различных процедур, климатолечения, ландшафтотерапии и т.д.).

– Спортивно-туристская рекреация, ориентированная на развитие физических сил человека. К этому виду рекреационной деятельности относятся и некоторые виды туризма: экологический, спортивный, экстремальный, рыболовный и т.п.

– Садово-дачная рекреация, которая в последнее время развивается достаточно интенсивно.

– Познавательная рекреация (в районе проживания или недалеко от него).

Важно отметить, что рекреация представляет собой сложную трансдисциплинарную сферу, включающую медико-биологическую, социальную, экономическую системообразующие (Рисунок 1.1.1) предметные области [1,9], объединённые смежными научно-практическими видами деятельности (психология, страхование, природо- и водопользование, информационное сопровождение и др.).

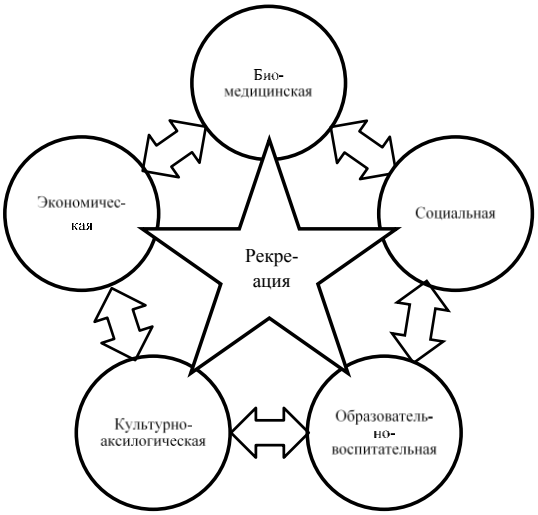

Рисунок 1.1.1 – Трансдисциплинарность рекреации

Туризм и рекреация отличаются друг от друга разным соотношением социально-экономических и медико-биологических факторов, при этом рекреация охватывает более широкий круг возможностей для отдыха, чем туризм. Рекреационная деятельность шире туристской и включает ее в себя, а туризм может рассматриваться в качестве одного из видов рекреации [4, 10-11] (за исключением некоторых видов туризма: делового, политического, шоп-туров и т.п. [12-13]).

Схематично разграничение сущностного содержания понятий «рекреации» и «туризма» можно представить на Рисунке 1.1.2:

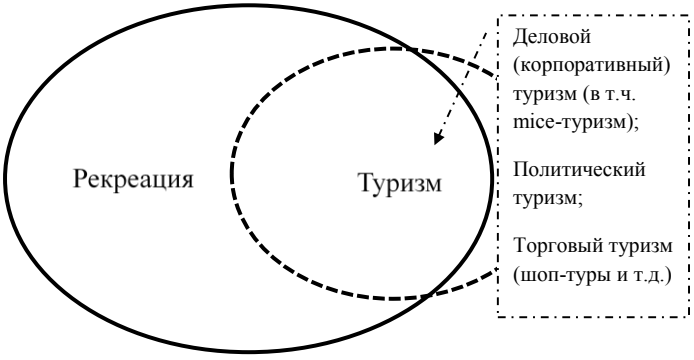

Рисунок 1.1.2 – Схематичное разграничение сущностного содержания понятий «рекреации» и «туризма»

Согласно [14] туризм – это та же рекреационная деятельность, но обязательно связанная с миграцией (перемещением человека). Другими словами, туризм – это миграционная рекреация (за исключением вышеуказанных отдельных видов туризма). Также туризм – это все виды рекреации, при которых рекреант выезжает из места постоянного проживания на определенное время (сутки и более) [15].

В настоящее время туризм начинает восприниматься как главная форма рекреационной деятельности благодаря превращению его в мощную самостоятельную индустрию, способную удовлетворять многие рекреационные потребности [10]. Во многих странах мира наиболее распространенным и массовым видом туризма становится именно рекреационный туризм, представляющий собой перемещение людей в свободное от работы время преимущественно в целях отдыха.

Учитывая сказанное выше, следует согласиться с мнением автора статьи [11], в соответствии с которым наиболее полным термином, выражающим сущность понятий «рекреации» и «туризма», является термин «туристско-рекреационная деятельность». В подавляющем большинстве случаев рекреация и туризм, так или иначе, связаны друг с другом и охватывают одну и ту же сферу деятельности, в конечном счете связанную с отдыхом человека. Однако при этом «рекреация» охватывает более широкий спектр возможностей для удовлетворения потребности в отдыхе. Интенсивно развивающийся туризм предоставляет все больше возможностей для рекреационного отдыха, оставаясь вместе с тем одним из видов рекреационной деятельности, характерной особенностью которого является активное перемещение людей и длительное пребывание вне места своего постоянного проживания.

Понятие «туристско-рекреационная деятельность» постоянно расширяется и обогащается новым содержанием соответственно развитию новых видов и направлений туризма и рекреации, совершенствованию наших знаний о результатах и механизмах влияния этого современного феномена на здоровье человека, на экономику туристских дестинаций и развитие их местных сообществ, на формирование потребительского спроса на услуги и его колебания в зависимости от конъюнктуры предложений, меняющихся потребностей, а также появления глобальных и территориальных рисков. При этом в зарубежной и отечественной научной литературе содержатся различные формулировки понятий, характеризующие рекреацию (в том числе её виды), а также досуг.

Эволюция представлений о содержании туристско-рекреационной деятельности и составляющих её фундамент туристско-рекреационных

ресурсах, условиях, объектах отражена в работах Кружалина В.И. в соавторстве, Севрюкова И.Ю., Таскаева Е.Н. [15-18], Ушаковой Е.О. [19-20]. Основные различия в сущностном понимании рекреационных ресурсов как основы туристской деятельности, отражены в Таблице 1.1.1.

Таблица 1.1.1

Содержание и эволюция представлений о ресурсах и развитии рекреационно-туристской сферы (по данным источников [15-16, 19-46])

Страны	Понятийный аппарат	Авторы
Россий-ская Федерация	Рекреационные ресурсы – геосистемы разного уровня, используемые для организации рекреации при существующих возможностях (материальных и технических).	Багрова Л.А. и др. (1977)
	Рекреационные ресурсы – совокупность составляющих географической среды и объектов антропогенной деятельности, имеющих собственные уникальные характеристики (например: историческую ценность, эстетические качества, целебную значимость и т.д.)	Мироненко Н.С., Твердохлебов И.Т. (1981)
	Рекреационные ресурсы – геосистемы природного и/или антропогенного происхождения, природные объекты и явления, различные артефакты, «которые обладают комфортными свойствами и потребительской стоимостью для рекреационной деятельности и могут быть использованы для организации отдыха и оздоровления определенного контингента людей в фиксированное время с помощью существующей технологии и имеющихся материальных возможностей»	Квартальнов В.А. и Зорин И.В. (2004); Зорин И.В. (2012)
	Из сферы туристско-рекреационных ресурсов выделены «концептуальные туристско-рекреационные ресурсы» – «как часть туристских и рекреационных ресурсов, поскольку они, как правило, востребованы в сфере культурно-познавательного туризма. Следовательно, определяя дефиницию концептуальных туристских ресур-	Вапнярская О.И., Артемьева О.А. (2009)

Страны	Понятийный аппарат	Авторы
	сов, целесообразно рассматривать их как совокупность объектов туристского интереса в регионе, в основе создания которых лежит определенная концепция творческой идеи, технологии или человеческой деятельности».	
	Предложено выделение нескольких групп ресурсов: «природные ресурсы (рельеф, климат, водные ресурсы и т.д.); ресурсы, формирующие туристский интерес (памятники истории и культуры, зрелищные объекты и т.д.); инфраструктурные ресурсы (средства размещения, транспорт, предприятия общественного питания, торговля, банки и т.д.)».	Быстров С.А., Воронцова М.Г. (2013)
	Под туристско-рекреационными ресурсами понимается совокупность объектов географической среды, человеческой деятельности, различных природных явлений	Кружалин В.И., Мироненко Н.С., Зигерн-Корн Н.В., Шабалина Н.В. (2014)
	Ресурсы территорий для сферы туризма – совокупность объектов, факторов и условий, применяемых для создания конкурентоспособного туристского продукта. Реализация такого продукта будет способствовать социально-экономическому развитию территории. К рассмотрению принимаются природные, климатические, социальные, экономические, исторические и культурные объекты и явления. Предложено учитывать подход и классификацию институциональной среды развития туризма, разработанные ранее Харламовой А.Ю., 2010.	Ушакова Е.О. (2016)
	Рекреационные или туристско-рекреационные ресурсы рассматриваются как система отдельных природных объектов и явлений, исторических и культурных достопримечательностей, природных и культурных ландшафтов, обладающих уникальными характеристиками (оригинальностью, эстетической	Исаченко Т. Е., Косарев А. В. (2019)

Страны	Понятийный аппарат	Авторы
	привлекательностью, целебно-оздоровительными свойствами). Поскольку указанные ресурсы используются совместно, то вся территория в трехмерном измерении может рассматриваться как единый комплексный рекреационный ресурс	
	Исследования, проведённые в текущем десятилетии, отражают стремление авторов научно обосновать и определить оптимальные перспективные направления рекреационно-туристской деятельности, пути развития рекреационно-туристской сферы на уровне территории	Кружалин В.И. (2011; 2012); Александрова А.Ю., Ступина О.Г. (2012); Баюра В. Н. (2012); Зырянов А.И. (2012); Конышев Е. В. (2015); Волкова Т.А., Миненкова В.В., Беликов М.Ю., Пономаренко А.А. (2017); Ушакова Е. О., Цой М.Е. (2017); Аигина Е.В. (2018); Александрова А.Ю. (2018); Зигерн-Корн Н.В. (2019); Кружалин В.И., Мажар Л.Ю. (2019) и др.
Страны Европы, США	Наличие антропогенного влияния позволило классифицировать туристские ресурсы по трем группам: 1) природные (природно-климатические условия); 2) антропогенные (совокупность объектов туристского показа и туристского интереса); 3) вспомогательные (антропогенного происхождения, но не обладающие туристским интересом и используемые исключительно для обслуживания туристов)	М. Труаси (1963)
	Туристско-рекреационные ресурсы сгруппированы в четыре основных компонента геосферы: гидром, литом, фитом, антропом (нематериальные – обычаи и др.), характеризующиеся частично совмещёнными площадями и объектами, демонстрирующими принадлежность одновременно к двум, трём и четырём компонентам геосферы. Основное отли-	П. Дефер, 1972 (цит. по Кускову А.С.)

Страны	Понятийный аппарат	Авторы
	чие от других формулировок – не включены объекты инфраструктуры.	
	Формирование многомерного представления о туризме как о «рекреационном цикле человека в индустриальном обществе».	Krippendorf J. (1987)
	Современные исследования продвигаются преимущественно в направлении изучения связей (критических процессов и их типологий) между туризмом и дестинационным сообществом, природной средой, экономикой, а также в аспекте актуализации стратегий управления овертуризмом – как моделей пролонгированного использования рекреационно-туристских ресурсов и последствий такой эксплуатации в разных регионах мира.	Shaw G., Williams A., 2004; Postma A., Schilder A.K. (2007); Tribe J. (2008;2009); Postma A. (2013); Becker E. (2017); Coldwell W. (2017); Misrahi T. (2017); Wathrin M. (2017); Peeters P., Gössling S., Klijs J. l. et al. (2018); Peltier D. (2018); KoensKo, Postma A., Papp B. (2019)
Все страны мира, ЮНВТО	Поиск решений и разработка программ по смягчению последствий новейшего глобального экономического кризиса и пандемии COVID-19 для рекреационно-туристской деятельности	[47-50]

Туристско-рекреационная деятельность, относящаяся к сфере услуг, охватывает важнейшие для человека стороны его бытия:

– с одной стороны – это экономика труда, трансформация социально-общественного уклада жизни и осознание роста ценности рекреационно-туристских ресурсов для будущих поколений касательно населения дестинаций;

– с другой – это всё более требовательное отношение туриста к рекреационно-туристским ресурсам, потребляемым продуктам (их качеству и разнообразию), взыскательные запросы на новые впечатления и высочайший уровень сервиса, на информационно-технологическое и инфраструктурное обеспечение путешествий.

Спецификой туристско-рекреационной деятельности во всем мире является ее сильная зависимость от мер поддержки, оказываемых со стороны государственных структур [29]. Это обусловлено прежде всего заинтересованностью государств в развитии национальной сферы рекреации и туризма, отличающейся весьма высокими мультипликативными эффектами в экономике.

Согласно Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: «инвестиции в туристские индустрии формируют добавленную стоимость в транспорте, торговле и сфере услуг, строительстве и производстве строительных материалов, и других видах экономической деятельности. Важным социально-экономическим эффектом развития туризма для населения, участвующего в формировании и оказании услуг, является рост занятости и доходов населения, формирование предпринимательской культуры» [51].

Государственная поддержка в общем смысле – это специфическая форма государственного регулирования деятельности по поддержанию надлежащего уровня развития того или иного субъекта или общественного института [52-53].

В отличие от других форм государственного регулирования, устанавливающих определенные ограничения деятельности субъектов, государственная поддержка, наоборот, направлена на расширение возможностей их деятельности. Государственная поддержка объединяет разные меры – экономические, правовые, организационные и может осуществляться как в финансовых формах (прямого государственного финансирования), так и в нефинансовых [54-55].

К нефинансовым формам государственной поддержки могут быть отнесены:

– инвестиционная поддержка (предоставление налоговых, арендных, валютных, таможенных и других льгот);

– стимулирующая поддержка (например, предоставление долгосрочной аренды государственного имущества на льготных условиях, страхование с долевым участием бюджета, оказание информационной, организационной, кадровой и иной помощи);

– социальная поддержка.

Целями государственной поддержки являются: обеспечение социально-экономической стабильности государства, устойчивый экономический рост, высокий уровень занятости, низкий уровень инфляции, справедливое распределение доходов, устойчивое финансовое положение, стабильность внешнеэкономической деятельности.

В экономике под государственной поддержкой понимают «действия правительства, направленные на предоставление какой-то экономической выгоды определенному предприятию или ряду предприятий, отвечающих определенным критериям» [56], а также «увеличение экономической выгоды коммерческой организации в результате поступления активов за счет средств государственного бюджета» [57].

Финансовая форма оказания господдержки – это «средства, переданные из бюджетов всех уровней на возвратной или безвозвратной основе на финансирование текущих и инвестиционных расходов в форме бюджетных кредитов, субсидий, трансфертов» [58].

Согласно Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 № 132-ФЗ [2] государство, признавая туризм одной из приоритетных отраслей экономики, содействует туристской деятельности и создает максимально благоприятные условия для ее развития.

Государственная поддержка сферы туризма и рекреации в России строится на основе общемировых принципов, к главным из которых относятся:

– защита прав и интересов всех заинтересованных сторон: как потребителей, так и производителей (поставщиков) услуг;

– равенство производителей (поставщиков), отсутствие дискриминации на рынке услуг;

– приоритет тех мер государственного регулирования, которые являются наименее обременительными для всех участников;

– применение методов государственного регулирования в едином комплексе.

В практике многих стран применяют следующие основные способы государственной поддержки сферы рекреации и туризма:

– предоставление налоговых преференций или освобождение от уплаты налогов для субъектов рекреационно-туристской деятельности, работающих в секторе внутреннего и въездного туризма;

– выделение средств из государственного бюджета на продвижение продуктов внутреннего и въездного туризма;

– государственное финансирование наиболее значимых проектов в сфере рекреационно-туристских услуг;

– государственное финансирование подготовки кадров,

– субсидии и субвенции из государственного бюджета для национальных перевозчиков и туроператоров, работающих в секторе внутреннего и въездного туризма [59].

Целью государственной политики в отношении деятельности участников рынка рекреационно-туристских услуг и в отношении рыночной конъюнктуры является обеспечение благоприятных условий как для развития туризма и рекреации, так и для реализации приоритетов государства [61].

К основным направлениям государственной политики в области регулирования и поддержки сферы рекреации и туризма следует отнести:

1. Приоритет комплексного развития территорий, обладающих наибольшим туристским потенциалом [61]. В частности, в России предполагается использование кластерного подхода к развитию таких территорий. При кластерном подходе на ограниченной территории сосредоточиваются все предприятия, так или иначе занятые в сфере рекреации и туризма [62-63]. Это – предприятия, которые разрабатывают, производят, продвигают и продают рекреационно-туристский продукт. Строительство и реконструкция объектов инфраструктуры, входящих в состав инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров, обеспечивается субсидиями из государственного бюджета путем софинансирования [64-65].

В настоящее время используются такие методы стимулирования развития территорий, как создание особых экономических зон и территорий опережающего развития, где предусмотрены соответствующие налоговые льготы и преференции [66].

2. Улучшение инвестиционного климата в сфере рекреации и туризма (гибкая налоговая и кредитная политика, применение системы грантовой поддержки и т.д.) [61]. В России предусматриваются субсидии на грантовую поддержку инициатив юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере рекреации и туризма [67-68]. Грантовая поддержка должна способствовать внедрению в сферу рекреации и туризма лучших мировых практик и современных технологий.

3. Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы в сфере рекреации и туризма [69].

4. Стимулирование спроса на туристский продукт, меры по повышению его конкурентоспособности [61].

5. Гибкая система визовых и таможенных процедур [69]. В России в 2016 году была упрощена процедура входа в российские порты круизных судов; в соответствии с новыми правилами туристы, находящихся на борту судов, не обязаны получать пропуска в пограничные зоны [70].

6. Развитие научного подхода к сбору и анализу данных по туристской индустрии [61, 71].

7. Эффективная кадровая политика в сфере рекреации и туризма [61].

8. Поддержка внешнеэкономической деятельности отечественных туристских организаций (создание представительств, филиалов, заключение международных договоров) [72].

9. Лицензирование [69].

10. Прогнозирование возможных факторов риска: внешних, внутренних, макроэкономических, техногенных, экологических, форс-мажорных и др. [70].

11. Контроль и мониторинг рекреационно-туристской деятельности [72].

12. Внедрение новых перспективных видов отдыха и туризма: культурно-познавательный туризм, экологический туризм, деловой, детский [60], агротуризм, туризм с элементами производственной деятельности (например, туризм, совмещенный с добычей золота [73]).

13. Обеспечение охраны окружающей природной среды и памятников истории на рекреационно-туристских территориях [72].

14. Развитие социального туризма и рекреации [69].

15. Обеспечение безопасности в туристской сфере [61].

Одним из главных признаков приверженности государства развитию индустрии туризма и гостеприимства является государственное инвестиционное финансирование данной сферы, которое способствует повышению ее конкурентоспособности на международном рынке. Государственное финансирование обычно связано с национальной стратегией, которая реализуется совместно с отраслевыми партнерами в рамках политики, направленной на улучшение качества туристских продуктов и услуг в рамках сферы гостеприимства, на формирование инвестиционных возможностей в интересах развития сферы рекреации и туризма, на проведение исследований, которые будут служить основой для будущих государственных интервенций, а также нацеленной на поддержку развития дополнительных устойчивых авиасообщений, продвижение позитивного имиджа страны на международном уровне с ориентацией на ключевые рынки. Комплексный и многогранный заинтересованный подход к разработке туристской политики на различных уровнях власти позволяет решать многие острые проблемы туристской индустрии и обеспечивать при этом максимальную эффективность туристско-рекреационной деятельности [74-75].

Страны с наиболее развитой сферой туризма объединяют усилия по мониторингу политики и структурных изменений, влияющих на развитие как внутреннего, так и международного туризма (через профильные комитеты, соподчинённые организации в рамках ООН, ЕС и др.), поскольку зрелой экономике туризма необходимо обеспечивать конкурентоспособность в качестве нового источника роста. Активное развитие индустрии туризма и гостеприимства требует глубокого понимания проблемы, анализа и тиражирования лучших практик с учётом национальных, региональных, местных и территориальных осо-

бенностей. В этих целях Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была разработана специальная рамочная программа, в которой приведен краткий перечень основных и дополнительных показателей (индикаторов), рекомендуемых для стран-участников организации. Правительства стран – членов ОЭСР должны руководствоваться этими индикаторами при анализе конкурентоспособности туризма в процессе разработки собственной туристской политики [76].

В Таблице 1.1.2 представлены индикаторы и инструменты, которыми руководствовались страны при разработке политики повышения конкурентоспособности туризма (пилотное тестирование индикаторов было рассмотрено и одобрено комитетом ОЭСР по туризму 10 апреля 2013 г.).

За период с 2008 по 2020 г. ОЭСР последовательно разработала и внедрила концептуальную основу, направленную на измерение веса туризма с макроэкономической точки зрения, основанную на понятии Вспомогательного счета туризма (TSA). Данный инструмент фокусируется на описании и измерении туризма в его контексте и включает различные компоненты (внутренние, входящие и исходящие). Он также подчеркивает взаимосвязь, позволяет оценить ВВП туризма, установить прямой вклад туризма в экономику и разработать дальнейший анализ с использованием связей между TSA, системами национальных счетов и платежного баланса.

Таблица 1.1.2

Ключевые элементы реализации политики в сфере развития туризма и применяемые странами инструменты по развитию туризма (по материалам ОЭСР)

Ключевые элементы реализации политики в сфере развития туризма (индикаторы)	Инструменты реализации политики в сфере развития туризма	Перечень наиболее успешных стран на туристском рынке
Управление туризмом	Государственная поддержка туризма как приоритет, Сформирован регламент поддержки, Реализуется государственный подход, Разработана стратегия развития туризма, Обеспечена комплексная безопасность,	Бельгия, Канада, Чили, Египет, Греция, Италия, Польша, Португалия, Испания, Турция, Великобритания