

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

Институт социальных коммуникаций

**Т.И. ОКОННИКОВА, О.Н. ШАПЕЕВА**

**УПРАВЛЕНИЕ ТУРИЗМОМ  
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ  
(НА ПРИМЕРЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

Учебное пособие



Издательский центр «Удмуртский университет»  
Ижевск 2020

УДК 338.48(470.51)(075.8)  
ББК 65.433я73  
О-511

Рекомендовано к изданию Учебно-методическим советом УдГУ

Рецензент: д.и.н., профессор кафедры Государственного управления и истории Пермского  
национального исследовательского Политехнического университета С.А. Дианов

**Оконникова Т.И., Шاپеева О.Н.**

О-511 Управление туризмом на региональном уровне (на примере Удмуртской Республики):  
учебное пособие. — Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2020. – 64 с.

**ISBN 978-5-4312-0762-4**

В предлагаемом учебном пособии изложен материал по государственному управлению туризмом на региональном уровне на примере Удмуртской Республики. Раскрыты теоретические основы управления туризмом, изучены модели управления туризмом в мировой практике, определены основы и нормативная база государственного управления туризмом в Российской Федерации, представлен успешный опыт управления туризмом в российских регионах, прослежена эволюция системы управления туризмом в Удмуртии в досоветский и советский периоды, проанализирован процесс формирования современной системы управления туризмом в Удмуртской Республике.

Учебное пособие адресовано магистрантам направления подготовки «Туризм», а также может быть полезно бакалаврам направления подготовки «Туризм», преподавателям, специалистам туристской отрасли и сферы государственного управления туризмом.

УДК 338.48(470.51)(075.8)  
ББК 65.433я73

ISBN 978-5-4312-0762-4

© Т.И. Оконникова,  
О.Н. Шاپеева. 2020  
© ФГБОУ ВО «Удмуртский  
Государственный университет», 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВВЕДЕНИЕ                                                                                                                             | 4  |
| 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<br>ТУРИЗМОМ                                                                     | 7  |
| 1.1. Понятие, сущность и роль управления туризмом. Сущность<br>государственного управления в сфере туризма                           | 7  |
| 1.2. Модели государственного управления туризмом в мировой практике                                                                  | 14 |
| 2. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ В<br>РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ                                                             | 19 |
| 2.1. Характеристика системы государственного управления туризмом в<br>Российской Федерации                                           | 19 |
| 2.2. Отечественный опыт государственного управления туризмом на региональном<br>уровне                                               | 27 |
| 3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ<br>В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И<br>СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ                | 33 |
| 3.1. Эволюция системы государственного управления туризмом в Удмуртской<br>Республике в досоветский и советский периоды              | 33 |
| 3.2. Управление туризмом в Удмуртской Республике в 1990-е гг. и первое<br>десятилетие 2000-х гг.                                     | 38 |
| 3.3. Формирование современной системы государственного управления туризмом в<br>Удмуртской Республике (с 2009 г. по настоящее время) | 40 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ                                                                                                                           | 50 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ                                                                                                     | 52 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ                                                                                                                           | 61 |

## ВВЕДЕНИЕ

Туризм является одной из ведущих развивающихся отраслей мировой экономики. Его доля в мировом ВВП составляет 10,4%, что уступает лишь топливной и химической промышленности. Согласно отчету Всемирной туристской организации (UNWTO) по итогам 2018 года статистика туризма за этот год насчитывает 1,4 млрд человек, посетивших различные страны. Это на 6% чем в 2017 году (1,322 млрд человек). Устойчивый рост статистики туризма в мире характеризуется уже более 7 лет [78].

Мультипликативный эффект развития туризма позволяет использовать отрасль в качестве эффективного инструмента стимулирования социально-экономического роста региона. Туризм способен влиять на разные стороны развития региона: увеличивать региональный доход, частично решать проблемы занятости населения путем вовлечения свободной рабочей силы в туристскую отрасль, совершенствовать региональную инфраструктуру, укреплять межгосударственные и межрегиональные связи.

Региональный подход к туризму для Российской Федерации является важным аспектом развития отрасли в стране по причине обширной территории и значимых природных, социальных и экономических различий регионов. Последние 10 лет, несмотря на непродолжительные периоды спада, в России наметились тенденции к росту туристских посещений. Общее число иностранных туристов, посетивших Россию в 2018 году, составило 24 млн 551 тысяча, что на 0,6% больше по сравнению с потоком въездных поездок в 2017 году (24 млн. 390 тысяч)[17].

Вместе с тем многие регионы России, в том числе Удмуртская Республика, практически незаметны на туристском рынке в качестве объектов туристского интереса. Так, по итогам 2018 года турпоток Удмуртской Республики составил около 668 тыс. человек [102]. Для сравнения: в Республике Татарстан за этот же период побывали 1,8 млн. человек [86]. Анализ успешного опыта развития туризма в мировой и российской практике показывает, что эффективность управления туризмом является одним из необходимых факторов стимулирования развития отрасли на территории.

Учебное пособие «Управление туризмом на региональном уровне (на примере Удмуртской Республики)» предназначено для использования в учебном процессе магистрантов направления подготовки «Туризм». Использование пособия в учебном процессе будет способствовать формированию компетенции ОПК-2 – Способен осуществлять стратегическое управление туристской деятельностью на различных уровнях управления в соответствии с ФГОС ВО – магистратура по направлению подготовки 43.04.02 Туризм от 15.06.2017 г. № 556.

Выпускник магистратуры направления подготовки «Туризм» должен иметь целостное представление о системе управления туризмом, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Данное учебное пособие в систематизированном виде представляет материалы, характеризующие эволюцию и современную систему государственного управления туризмом в Удмуртской Республике на фоне общероссийских процессов, и поможет магистрантам получить необходимые знания по данному кругу вопросов.

Структура учебного пособия частично соответствует разделам рабочей программы дисциплины «Стратегическое и программно-целевое управление в туризме» и включает 3 раздела.

В первом разделе рассмотрены теоретические аспекты государственного управления туризмом, представлены модели управления туризмом, выработанные в мировой практике.

Во втором разделе дана характеристика системы государственного управления туризмом в Российской Федерации, проанализирован успешный опыт государственного управления туризмом в российских регионах, прежде всего, в Республике Татарстан.

В третьем разделе сделан обзор эволюции системы управления туризмом в Удмуртии в досоветский и советский периоды, проанализирован процесс становления современной системы государственного управления туризмом в Удмуртской Республике.

В конце каждой темы представлены вопросы для самоконтроля и задания для самостоятельной работы.

В Приложении содержится перечень рекомендуемой литературы для изучения курса.

Новизна учебного пособия заключается в том, что в нем впервые в систематизированном виде изложен материал об этапах развития системы управления туризмом в Удмуртии и, на основе неопубликованных документов проанализировано формирование современной системы управления туризмом в республике. Учебное пособие дополняет и конкретизирует содержание имеющихся учебников по проблемам управления туризмом.

При подготовке учебного пособия проанализированы источники нормативно-правового характера федерального уровня, в частности, Федеральный закон №132 «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму», федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы, указ Президента Российской Федерации №514 от 14.09.2018 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности».

Основными теоретическими источниками послужили монографии, научные статьи, авторефераты диссертаций по вопросам управленческой деятельности в целом, и государственного управления в частности. В качестве основных исследований по этой тематике следует назвать работы Бабун Р.В., Глазуновой Н.И., Добрыниной Н.М., Чудновского А. Д., Королева Н. В., Гавриловой Е.А., Жуковой М.А. и Зайцевой Н.А., Писаревского Е.Л., Путрика Ю.С., Бараблиной Э.В. и др.

Эволюция системы управления туризмом в Удмуртской Республике проанализирована на основе работ Мерзляковой Г.В, Васильевой Л.В., Баталовой Л.В., Оконниковой Т.И., Вотинцевой Н.А.

Система государственного управления туризмом в Удмуртской Республике исследовалась посредством изучения региональных документов, в их числе: Постановление Правительства Удмуртской Республики №1091 23.12.2002 «О Государственном комитете Удмуртской Республики по физической культуре и спорту», постановление Правительства Удмуртской Республики №520 15.12.2014 «О Министерстве культуры и туризма Удмуртской Республики», указ Главы Удмуртской Республики №208 26.11.2018 «О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности в Удмуртской Республике», уставы подведомственных организаций – АУ УР «МДС-тур», АУК УР

«Национальный центр декоративно-прикладного искусства и ремесел», АУ УР «Национальный центр туризма и ремесел», АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления». Кроме того, использованы программные документы: Республиканская целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике на 2012-2018 годы», государственная программа Удмуртской Республики «Культура Удмуртии» 2013-2020 годы.

Важной категорией источников стали официальные сайты национальных и региональных администраций в сфере туризма, в том числе: официальный сайт Всемирной туристской организации, сайт Федерального агентства по туризму, сайт Правительства штата Техас, сайт Управления по культуре и туризму провинции Анталья, сайт Национального комитета Германии по туризму, сайт Государственного комитета Республики Татарстан по туризму, сайт Министерства экономики Удмуртской Республики, сайт Туристско-информационного центра Удмуртской Республики и др.

Использование учебного пособия в образовательном процессе позволит сформировать представление о роли регионального уровня управления туризмом в целостной системе государственного управления туризмом в Российской Федерации, получить знания об этапах развития системы управления туризмом в Удмуртской Республике, ознакомиться с кругом документальных источников о современной ситуации в региональной системе управления туристской отраслью.

Как отмечалось, учебное пособие, прежде всего, адресовано магистрантам направления подготовки «Туризм», также оно может быть полезно бакалаврам данного направления подготовки в рамках изучения дисциплины «Туристская деятельность в Удмуртской Республике», преподавателям, специалистам туристской отрасли и сферы государственного управления туризмом.

# **1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ**

## **1.1. Понятие, сущность и роль управления туризмом. Сущность государственного управления в сфере туризма.**

Туризм как особый вид деятельности человека неизбежно становится объектом управления. Для того чтобы понять какое место управление занимает в туризме, необходимо разобраться со значением этого термина.

Существует множество определений данного понятия.

В классической теории управления под термином «управление» понимается процессом реализации определенного набора управленческих функций, таких как планирование, организация, мотивация и контроль. Эти функции необходимы для того, чтобы сформулировать и достичь цели организации [73, с.26].

По мнению американских ученых, М.Х. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоури, управление – это функция, вид деятельности по руководству людьми в самых разнообразных организациях, область человеческого знания, помогающая осуществить эту функцию [73, с.26].

Питер Ф. Друкер, ведущий теоретик в области управления и организации, понимает под управлением особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную, целенаправленную и производительную группу [73, с.26].

Также управление часто определяют как вид деятельности, с помощью которой субъект управления оказывает воздействие на управляемый объект для достижения заранее поставленных целей [93,108].

В самом широком смысле под управлением понимается функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных и т.д.), которая обеспечивает сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ [41].

Исходя из данных определений, можно вывести некоторые признаки управления:

1. Управление является качеством целостной организованной системы.
2. Управление имеет два обязательных элемента: субъект управления и объект управления.
3. Управление обладает направленностью, стремится к достижению поставленной цели.
4. Управление всегда служит интересам всей системы в целом.
5. Обеспечение управления осуществляется системой определенных функций и средств.

Понятие «управление» часто соотносят с понятием «менеджмент». Слово менеджмент в переводе с английского означает «управлять». Однако их не всегда можно употреблять как синонимы. В классическом представлении термин «управление» шире термина «менеджмент», так как он применяется к различным видам деятельности человека, например, к управлению транспортными средствами или другими техническими системами. Термин «менеджмент» используется как синоним понятия, обозначающего управление социально-экономическими системами. На уровне организации менеджмент – это управление хозяйственной деятельностью и персоналом.

В современной науке распространена трактовка менеджмента как науки, искусства и умения добиваться поставленных целей, используя труд, поведенческие мотивы и интеллект человека. То есть менеджмент рассматривается как направленное воздействие на людей с целью организации человеческих ресурсов в эффективную и производительную силу. Любопытным является и вариант понимания менеджмента как всех человеческих возможностей, используемых лидерами для достижения стратегических и тактических целей [27,38]

Вернемся к туризму как объекту изучения. Современная экономическая наука исходит из понимания данного явления как системного объекта. Это позволяет рассматривать туризм как с точки зрения сущности и структуры его внутренних связей, так и с точки зрения направлений и характера взаимодействия с внешней средой.

В соответствии с определением, разработанным Международной ассоциацией научных экспертов в области туризма, туризм как социально-экономическая система есть совокупность отношений, связей и явлений, возникающих во время перемещения и пребывания людей в местах, отличных от их постоянного места проживания и не связанных с их трудовой деятельностью [34].

Система туризма включает две основополагающие подсистемы:

- субъект туризма, под которым понимается потребитель туристских услуг со всем многообразием его потребностей и мотивов поведения, т.е. турист;
- объект туризма, в структуре которого выделяются три элемента: туристский регион, туристские предприятия и туристские организации [34].

Субъект туризма - турист, стремится удовлетворить свои потребности путем получения туристских услуг, которые предоставляются ему на определенных туристских предприятиях региона, являющегося целью его путешествия.

Что касается понятия «туристский регион», то в разных научных традициях его трактовка имеет некоторые нюансы. Так, часть исследователей рассматривают туристский центр как географическую территорию, имеющую определенные границы, другие – географическую территорию, обладающую определенной привлекательностью для туристов.

Туристский регион как элемент системы туризма должен обладать следующими характеристиками:

- иметь объекты туристского интереса (памятники истории и культуры, музеи, флора, фауна т. д.);
- иметь возможности для предоставления услуг, необходимых для удовлетворения потребностей туристов.

В качестве туристского региона могут рассматриваться как отдельная гостиница, так и город, местность, курорт, район, область, страна или даже группа стран, которые турист выбирает как цель своего путешествия [34].

Предоставление услуг туристам обеспечивают туристские предприятия, представляющие собой еще один элемент подсистемы «объект туризма». Туристскими предприятиями (туроператорами и турагентами) обеспечивается формирование, продвижение и реализация комплекса туристских услуг.

Туристские предприятия в процессе для обеспечения целей своей деятельности взаимодействуют с производителями туристских услуг (гостиницами, транспортными организациями, предприятиями питания и т. д.). Для последних оказание услуг туристам является в большинстве случаев только одним из направлений их коммерческой

деятельности. Предприятия торговли, связи, бытового и медицинского обслуживания, культурно-развлекательные учреждения, деятельность которых направлена на обслуживание всего населения туристского региона, также предоставляют свои услуги туристам.

Еще один элемент туристского объекта – организации, вовлеченные в процесс предоставления туристских услуг: государственные, муниципальные и общественные организации, функциями которых является регулирование и координация туристской деятельности в регионе, создание соответствующей инфраструктуры, обеспечение информирования, безопасности, свободы перемещения, доступность и сохранение туристских объектов, формирование туристского имиджа региона и т. д. Указанные организации формируют туристскую политику и осуществляют на национальном, региональном и местном уровнях свою деятельность, направленную на удовлетворение разнообразных потребностей людей в различных видах отдыха и путешествий при рациональном использовании имеющихся туристских ресурсов и обеспечении высокого качества обслуживания туристов [34].

В целом, можно заключить, что субъект и объект туризма образуют основу социально-экономической системы туризма.

Взаимосвязи между элементами системы туризма находятся под постоянным воздействием внешней среды, которую можно представить как комплекс политических, экономических, социальных, технологических, информационных, природных и иных факторов.

Управление системой туризма традиционно подразделяют на два уровня:

1. внутреннее профессиональное управление и самоменеджмент на уровне отрасли и туристских предприятий;
2. внешнее управление, которое представлено государственной регламентацией и регулированием отрасли.

На уровне внутреннего профессионального управления субъектами управления выступают руководители отдельных туристских предприятий – туроператорских и турагентских компаний, консульств и визовых центров, транспортных и страховых компаний, предприятий размещения). К этому же уровню можно отнести руководителей профессиональных союзов и ассоциаций в сфере туризма, решения которых оказывают существенное влияние на развитие отрасли и формирование правил взаимодействия турпредприятий друг с другом и внешней средой по вопросам создания и реализации туристского продукта.

На уровне государственного управления туристской отраслью в качестве субъектов управления выступают органы государственной власти и местного самоуправления. Их функцией является, прежде всего, нормативное регулирование отрасли. Управляемыми ими субъектами являются органы исполнительной государственной власти и местного самоуправления, отвечающие за реализацию принятых нормативных актов, представители туристского бизнеса и туристы, чья деятельность должна соответствовать национальным, региональным и местным нормативным актам [19,103].

Особенности туризма как объекта управления выделены Н.И. Кабушкиным «Менеджмент туризма» [26] Прежде всего, они связаны со специфическими свойствами услуг, предоставляемых туристской отраслью.

Интенсивное развитие туристской отрасли требует не только успешного управления отдельными субъектами туризма, но и поиска путей эффективного управления всей

туристской отраслью страны органами государственной власти. Для успешного управления туризмом как сложной системой, включающей множество субъектов, находящихся в процессе постоянного изменения, необходимо включение государства в процесс управления. Решая проблемы управления туризмом, государство позволяет выявить и устранить недостатки туристской инфраструктуры, упорядочить рынок туризма, повысить известность и узнаваемость туристских регионов.

Государственное управление определяется как целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, то есть обеспечения ее должного функционирования и возможного изменения.

Существует три обязательных свойства государственного управления:

1. опора управленческого воздействия на силу государственной власти;
2. всеобщность, т.е. распространенность государственного управления на все общество;
3. системность [4].

Государственное управление в сфере туризма можно рассматривать как разновидность социального управления, которое осуществляется посредством целенаправленного, организующего и распорядительного влияния государства с использованием его институтов, принадлежащих к различным ветвям и уровням публичной власти, на сферу туризма в целях надежного существования и устойчивого развития этой отрасли.

В более узком значении государственное управление в сфере туризма – это административно-управленческая деятельность определенных лиц и институтов, направленная на обеспечение задач, функций, полномочий и основных направлений деятельности единой системы управления в сфере туризма [20,22,23].

Социальное управление обеспечивает упорядочение сферы туризма, согласование функционирования ее элементов, поддержание должного режима их деятельности, а также взаимодействие сферы туризма с внешней средой. Управленческое воздействие носит системообразующий характер. Полное или частичное неисполнение функции управления создает угрозу превращения сферы туризма в неустойчивую совокупность элементов.

В теории социального управления выделяются три типа систем управления: государственное, гражданское и муниципальное. Они отличаются разным соотношением управленческих функций: одна из сложных функций является доминирующей, а другие – обслуживающими по отношению к ней.

В управлении гражданскими организациями системообразующей является функция целеполагания, включая количественный аспект.

Применительно к государственному управлению на первый план выдвигается функция регламентации. Объектом управления государственного управления выступает, как правило, однородная деятельность управляемых субъектов, классифицируемых по разным основаниям.

Муниципальное управление интегрирует в себе свойства и государственного, и гражданского управления, т.е. его природу можно определить как смешанную. В муниципальном управлении функция регламентации деятельности граждан сочетается с функцией целеполагания, например, при обеспечении нужд граждан.

Элементами системы государственного управления в сфере туризма являются: цели, задачи, субъекты, объекты, персонал управления; правовая регламентация построения и функционирования субъектов управленческой деятельности; компетенция субъектов управления; организационная структура; единство, самостоятельность и взаимозависимость элементов системы; определенные формы и методы деятельности; управленческие (административные) процедуры [20].

Для обеспечения эффективного функционирования всех элементов системы, система государственного управления в туризме осуществляет следующие функции:

1. Функция информационного обеспечения. В современных условиях она выражается в использовании информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственного управления туризмом в целях повышения качества и доступности предоставляемых туристских услуг. Также в рамках данной функции обеспечивается, например, мониторинг безопасности туристских услуг и информирование туристов и туроператорские и турагентские компании об угрозе безопасности пребывания в определенной стране (регионе). В этих целях необходимы разработка государственной автоматизированной туристской информационной системы и создание ситуационно-распределительных центров.

2. Функция прогнозирования и моделирования. Реализация данной функции выражается в определении приоритетов в развитии туризма в стране (регионе), которые закладываются в основу разработки концепций, доктрин, стратегий, программ развития туризма или его составляющих, а также их последующая реализация.

3. Функция бюджетного и иного планирования. Данная функция предполагает планирование бюджетных средств на реализацию программ развития туризма, на государственную поддержку приоритетных видов туризма, обеспечение финансирования мероприятий, направленных на формирование имиджа страны (региона), продвижение внутреннего и въездного туризма и так далее. Также в рамках реализации данной функции формируются текущие и долгосрочные планы мероприятий в сфере туризма, а также отчеты об основных результатах и направлениях деятельности национальной туристской администрации.

4. Функция организации структуры публичного управления. Функция осуществляется посредством организации управленческого процесса, включающего в себя такие направления деятельности, как формирование и оптимизация структуры органов власти в сфере туризма, распределение сфер их деятельности, задач, функций и полномочий, определение их прав и обязанностей. Неотъемлемой частью процесса организации управленческой деятельности является четкое разграничение сфер деятельности, функций и полномочий между уровнями государственного управления в сфере туризма, а также определение характера участия саморегулируемых организаций в реализации отдельных функций государственного управления в сфере туризма.

5. Функция распорядительства. Данная функция предполагает оперативное регулирование управленческих отношений в сфере туризма, в том числе разработку и принятие административных актов органов государственного и муниципального управления в сфере туризма, направленных на эффективное исполнение должностных обязанностей государственными и муниципальными служащими, устранение административного усмотрения, ликвидацию дублирования административных функций.

6. Функция руководства. Суть данной функции – разработка правил и процедур действий должностных лиц органов власти в сфере туризма в установленной сфере деятельности.

7. Функция координации. Функция координации направлена на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, осуществляющих деятельность по государственному управлению туризмом в стране (регионе), объединений граждан и юридических лиц для достижения общих целей и задач государственного управления. Взаимодействие может выражаться в подписании административных договоров, создании рабочих и экспертных групп и общественных советов, организации координационных совещаний и других формах взаимодействия.

8. Функция контроля и надзора. Реализация функции по контролю и надзору в сфере туризма заключается в установлении соответствия или несоответствия фактического состояния сферы туризма и системы государственного управления туризмом требуемому стандарту и уровню. Кроме того для реализации данной функции необходимо изучение и оценка результатов общего функционирования сферы туризма, установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления с точки зрения целесообразности и законности.

9. Функция регулирования. Суть функции - установление субъектами государственного управления в сфере туризма общеобязательных требований и процедур для объектов государственного управления с целью надежного существования и устойчивого развития сферы туризма. Реализация функции регулирования выражается в разработке правил обеспечения безопасности туризма и определении порядка расторжения договора о реализации туристского продукта при наличии угрозы безопасности туристов, в создании норм в сфере охраны окружающей среды в процессе осуществления туристской деятельности, в разработке требований обязательной классификации объектов туристской индустрии и так далее.

10. Функция учета. Функция учета заключается в регистрации количественного выражения всех факторов, влияющих на организацию, функционирование и развитие государственного управления в сфере туризма. Посредством организации официального статистического учета в сфере туризма обеспечиваются информационные потребности государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о состоянии и развитии туризма в стране (регионе) [20].

Таким образом, управление можно рассматривать как функцию организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных и т.д.), которая обеспечивает сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ. Туризм является открытой системой, взаимодействующей и функционирующей в определенной среде, которая складывается под воздействием политических, экономических, социальных, технологических и природных факторов. Управление системой туризма осуществляется на внутреннем уровне – на уровне отрасли и туристских предприятий и внешнем уровне - управление, которое представлено государственной регламентацией и регулированием отрасли. Государственное управление в сфере туризма – это разновидность социального управления, осуществляемого путем целенаправленного, организующего и распорядительного влияния государства на сферу туризма с использованием его институтов, принадлежащих к различным ветвям и уровням

публичной власти в целях надежного существования и устойчивого развития сферы туризма.

**Вопросы и задания по теме:**

1. Раскройте понятие «управление» с точки зрения классической теории управления. Какие еще определения данного понятия вы можете назвать?
2. Назовите характерные признаки управления, выделяемые в различных определениях.
3. Объясните, каково соотношение понятий «управление» и «менеджмент».
4. В чем суть определения туризма как социально-экономической системы, предлагаемой Международной ассоциацией научных экспертов в области туризма? Какие еще варианты определения туризма как системного явления предлагаются в научной и учебной литературе (см. список рекомендуемой литературы в Приложении)?
5. Назовите основные элементы системы туризма и определите их роль.
6. Какие уровни управления туризмом выделяются и в чем их сущность? Кто является субъектами управления на каждом из выделяемых уровней?
7. Дайте определение государственному управлению. Выделите определяющие свойства государственного управления.
8. В чем сущность государственного управления туризмом в широком и узком значении?
9. Охарактеризуйте элементы системы управления туризмом.
10. Назовите и определите сущность функций управления туризмом.

## 1.2. Модели государственного управления туризмом в мировой практике

В научной литературе, посвященной изучению опыта организации управления в сфере туризма в разных странах выделяются три модели государственного управления туризмом [28,29,34,110,111]. Первая модель – модель саморегулируемого туризма. Ее еще называют рыночной моделью управления туризмом. Она предполагает отсутствие в стране центральной государственной туристской администрации. Поэтому решение всех вопросов функционирования и развития туристской индустрии осуществляется на местах на основе принципов рыночной самоорганизации. Страны, которые применяют данную модель управления либо не нуждаются в туризме как сильной отрасли, либо субъекты туристского рынка данной страны в достаточной степени экономически и институционально устойчивы, что могут решать проблемы развития туризма без участия государства. Данная модель управления свойственна Соединенным Штатам Америки.

Федеральная структура, ведавшая туризмом в США, отменена еще в 1997 году. Решение было обусловлено следующими причинами:

- необходимость сокращения расходов федерального бюджета;
- устойчивые позиции США на рынке международного туризма;
- привлекательность туристского имиджа страны для туристов из-за рубежа;
- наличие на туристском рынке сильных частных компаний, способных на

мощные международные акции по продвижению национального туристского продукта [21].

Упразднение федерального государственного органа управления туризмом привело к тому, что в начале XXI века во многих регионах резко упал доход от туризма. Это коснулось даже таких известных туристских центров, как Гавайи и Нью-Йорк. На Виргинских островах, принадлежащих США, где туризм является единственной крупной индустрией, случился крупный кризис, который вынудил работников отрасли обратиться к губернатору и законодательному собранию с просьбой увеличить бюджетное ассигнование на продвижение туристского продукта [24].

На данный момент федеральное регулирование туризма в США имеет общий характер. В целом на отрасль влияют судебные, правительственные распоряжения, законодательные органы и нормативные акты отдельных ведомств, таких как Федеральная авиационная администрации, например. Надзор за исполнением распоряжений и нормативных актов на туристском рынке осуществляют Федеральная торговая комиссия и Министерство транспорта США. Поэтому, законодательство каждого конкретного штата имеет приоритетное значение для туристского бизнеса. Большинство штатов имеют свое собственное законодательство в сфере туризма, формируемое на основе решений суда данного штата, местного Министерства туризма, Министерства торговли, генерального прокурора штата, госсекретаря, Управления по лицензированию бизнеса, Управления по делам потребителей, Совета по туризму, губернатора, мэров, и даже Министерства сельского хозяйства [32]. Так, например, в штате Техас есть Офис по экономическому развитию и туризму при губернаторе [83].

В крупных городах создаются специальные Бюро (или Офисы) по туризму, в которые входят представители местной власти и бизнес-структур, работающих в индустрии гостеприимства и связанных с ними отраслях. Они выполняют функцию координации и самоорганизации отрасли, обеспечивая разработку и реализацию локальных программ и

инициатив развития туризма. Подобные Бюро финансируются из специальных городских налогов, которые платят туристы, а также за счет рекламы и членских взносов [1].

Для второй модели свойственно наличие сильного и авторитетного государственного органа, на который возложена функция контроля за развитием национальной туристской отрасли. Она реализуется, как правило, в развивающихся странах, в которых туризм является одним из основных источников валютных поступлений. Реализация данной модели требует значительные финансовые вложения в развитие туристской индустрии, рекламную и маркетинговую деятельность. Ее успешное функционирование невозможно без государственной поддержки туристской отрасли, особенно во время экономических кризисов, следствием которых становится спад турпотока. Государство целенаправленно формирует привлекательный туристский имидж страны, который становится объектом продвижения на международном туристском рынке. Данная модель управления туризмом характерна для Турецкой Республики и Республики Кипр, Арабской Республике Египет, Тунисской Республике, Республике Мальта и др. [28,29,34,110,111]

В качестве примера рассмотрим систему управления туризмом в Турции. Высшим государственным органом в области туризма здесь является Министерство культуры и туризма, которое действует на основе закона о поощрении туризма, принятого 12 марта 1982 года [117].

Согласно данному закону Турецкое министерство культуры и туризма имеет широкий спектр прав. Во-первых, оно самостоятельно определяет перспективные для развития туризма регионы и туристские центры. Во-вторых, у Министерства есть собственный банк (The Tourism Bank Inc. of the Republic of Turkey), который выдает кредиты бизнесу.

Туристский бизнес, в том числе и иностранный, получает большое количество льгот и поощрений со стороны государства. При этом развитие туризма происходит без каких-либо преференций для местного бизнеса — все субъекты туристского рынка имеют равные возможности. Однако, существует строгая система сертификации, за нарушение которой чиновники могут оштрафовать владельцев туристских предприятий на сумму, достигающую нескольких процентов от стоимости туристских объектов.

Развитие туризма в Турции строится на основе инвестиций — как государственных, так и частных. Примечательно, что инвесторы вкладывали деньги не только в строительство гостиниц, но и в инфраструктуру. Например, на условиях концессии частные компании построили в горах туннели, ведущие к курортам [94].

Также в законе о поощрении туризма идет речь о планировании туризма в стране. В статье 7 говорится: «В пределах регионов и центров по сохранению и развитию культуры и туризма Министерство уполномочено производить или получать, модифицировать и утверждать по собственному желанию планы всех масштабов» [118]. Это показывает, что все решения по развитию туризма в Турции принимаются на государственном уровне. В каждой области есть определенные структуры, отвечающие за туризм. Например, Управление по культуре и туризму провинции Анталья. Однако, в большинстве своем они решают вопросы информационного обеспечения и обеспечения безопасности туристов [84].

Третья модель управления туризмом является моделью межотраслевого регулирования туризма. Она преобладает в европейских государствах и формируется в России. Вопросы развития и регулирования туристской отрасли решаются на уровне одного из многоотраслевых министерств. Чаще всего, это министерства, курирующие

экономическую или культурную сферу. Данная структура реализует обычно два направления деятельности:

- регулирование общесистемных вопросов, касающихся национальной системы туризма в целом: формирование нормативно-правовых основ, координация межрегионального, межгосударственного и международного взаимодействия, статистический учет и анализ;
- деятельность по формированию привлекательного туристского имиджа страны и его продвижение туризма с использованием средств маркетинга, ПР и рекламы, создания и управления представительствами в государствах, которые рассматриваются как потенциальные туристские доноры.

Данная модель управления туризмом предполагает тесное сотрудничество национальной администрации с региональными органами власти и бизнес-сообществом. Цель национальной администрации – привлечение частных инвестиций для реализации общегосударственных проектов в сфере туризма, обеспечение взаимовыгодных вариантов кооперации между бизнесом и органами управления всех уровней. Как результат – возникновение государственно-частных институтов в области регулирования туризма. Данная модель управления присуща большинству европейских государств, например, Французской Республике, Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии, Королевству Испания, Федеративной Республике Германия [28,29,34,110,111].

В качестве примера рассмотрим систему туризма в Германии. Федеративная Республика Германия многие годы стабильно находится в десятке стран-лидеров по туристским прибытиям и доходам от международного туризма [5].

Национальный уровень политики Германии в области туризма строится на основе концепции «снизу вверх». Формирование политики в сфере туризма относится к компетенции Федерального министерства экономики и технологий. Оно также координирует развитие туризма в стране в целом и на отдельных территориях в частности. На региональном и муниципальном уровнях активно происходит выработка законодательных инициатив, поскольку они непосредственно реализуют туристскую деятельность на местах. т Государство финансирует 65% бюджета туристской отрасли [33].

В Германии существуют две общенациональные организации, которые реализуют функции продвижения региональных туристских продуктов и позиционирования Германии как туристского направления – это Национальный комитет Германии по туризму (Deutsche Zentrale für Tourismus, DZT) и Немецкая Ассоциация туризма (Deutscher Tourismusverband, DTV) [13].

Национальный комитет Германии по туризму представляет собой некоммерческую организацию, которая занимается маркетингом туристского потенциала Германии как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Направления работы по продвижению страны на международном уровне дифференцированы с учетом региональных и культурных особенностей:

1. Северо-западная Европа;
2. Северо-восточная Европа;
3. Юго-западная Европа;
4. Юго-восточная Европа;
5. Америка/Израиль;

## 6. Азия/Австралия [75].

В настоящее время Национальным комитетом Германии по туризму созданы представительства в 30 странах мира, включая Россию. Формирование положительного туристского имиджа Германии и увеличение туристского потока в страну - основные цели Комитета.

Деятельность комитета является примером государственно-частного партнерства: в его составе работают 63 представителя субъектов туристической индустрии начиная от территориальных туристских общественных организаций до представителей туристского бизнеса.

Вторая организация - Немецкая ассоциация туризма – является координатором деятельности организаций национального, регионального и муниципального уровня по развитию туризма. Ассоциация проводит маркетинговые исследования с целью мониторинга состояния рынка, а также исследования по оценке возможностей развития туристской отрасли отдельных регионов. Кроме того, в сферу ее деятельности входит консалтинг территориальных органов управления сферой туризма по вопросам организации туристской деятельности [82].

На региональном и муниципальном уровнях планирование и управление туризмом осуществляется соответствующими органами управления туризмом и различными полуправительственными и общественными туристскими организациями. Их цель - текущее планирование и осуществление деятельности для привлечения туристов. Как правило, у каждого муниципалитета и региона Германии существует собственная стратегия развития сферы туризма, которая регулируется и ограничивается лишь общим законодательством страны. Основные элементы региональной стратегии: маркетинг, организационная структура, механизмы реализации и контроля, финансирование и так далее, разрабатываются исключительно на местном уровне и отражают территориальную специфику туризма. Это обеспечивает возможность формировать оригинальный и конкурентоспособный туристский продукт [13].

Не менее интересным является и опыт управления туризмом в Канаде. Национальная туристическая организация страны представлена Канадской комиссией по туризму (далее ККТ), которая была создана в 1995 году. В ней выделяются 4 рабочих комитета, занимающиеся каждый своим направлением: ключевыми рынками, МТСЕ-туризмом, разработкой турпродуктов и исследованиями. Каждая провинция (территория) также имеет свое региональное управление. В городах действуют офисы по туризму, созданные территориальными органами управления на уровне отдельных провинций. Также действуют сеть частных туристских компаний, продвигающих местные достопримечательности, и сеть турфирм, предлагающих услуги по организации туров по территории. Развитие туризма в Канаде в первую очередь рассматривается как инструмент экономического развития территории. Стратегия развития туризма в стране разрабатывается Ассоциацией туризма территорий, куда входят организации, подведомственные правительствам провинций.

Организация поддержки и развития туризма на местах предполагает сотрудничество региональной туристической ассоциации с правительствами территорий, при этом ведущую роль в этой работе принадлежит органам местного самоуправления. Органы местного самоуправления, в первую очередь, занимаются обновлением туристской инфраструктуры, но также решают обширный круг других вопросов, включая создание и реализацию образовательных программ. Основными направлениями деятельности в целях развития

туризма на муниципальном уровне является координация усилий всех организаций, формирующих и предоставляющих туристские услуги, расширение ассортимента предлагаемых продуктов и услуг, обеспечения соответствия качества турпродукта и туруслуг действующим стандартам; расширение рынков сбыта; повышение профессионализма туристских кадров; представление и защита экономических, правовых и имущественных интересов; создание условий для воспроизводства отрасли и другие [98,113].

Мировой опыт государственного управления туризмом на региональном уровне разнообразен. Есть целый ряд государств, успешно осуществляющих деятельность по развитию туристской деятельности на своей территории. Они адаптировали государственную систему управления туризмом к региональным особенностям, что позволило повысить эффективность всех действий, осуществляемых туристскими администрациями этих стран.

**Вопросы и задания по теме:**

1. *Что собой представляет модель саморегулируемого туризма? Приведите примеры стран, где в настоящее время реализуется данная модель.*
2. *Какая модель управления туризмом используется в развивающихся странах, в которых туризм является одним из основных источников доходов? В чем ее характерные черты? Приведите примеры стран, в которых в настоящее время реализуется данная модель.*
3. *Каковы характерные черты модели межотраслевого регулирования туризма? В каких странах она реализуется в настоящее время?*
4. *Изучите, используя дополнительные источники (см. список рекомендуемой литературы в Приложении), опыт управления туризмом в разных странах, которые смогли обеспечить высокий турпоток. Определите факторы успешности привлечения турпотока и роль в этом системы управления туризмом.*
5. *Какая модель управления туризмом является базовой для Российской Федерации? Считаете ли вы выбор данной модели обоснованной и почему?*

## **2. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Характеристика системы государственного управления туризмом в Российской Федерации**

Систему государственного управления в Российской Федерации можно разделить на два уровня: федеральный и региональный (или уровень субъекта Российской Федерации) [91].

Государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Национальная туристская администрация, созданная с целью реализации туристской политики Российской Федерации и координации усилий по достижению общественно значимых целей, состоит из двух федеральных органов исполнительной власти: Министерства экономического развития Российской Федерации (далее Минэкономразвития России) и Федерального агентства по туризму (далее Ростуризм).

Ростуризм является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма, туристской деятельности [90]. Минэкономразвития России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию туристско-рекреационной деятельности в Российской Федерации с января 2019 года [52].

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма относятся:

- выработка и реализация государственной политики в сфере туризма, в том числе формирование правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, определение приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;
- разработка, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования в сфере туризма по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации;
- создание и обеспечение благоприятных условий для развития туристской индустрии в Российской Федерации;
- установление порядка оказания услуг по реализации туристского продукта;
- установление порядка и условий оказания экстренной помощи туристам;
- установление порядка и условий финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из резервного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма;
- установление требований к критериям отбора кредитных организаций, в которых допускается размещение средств резервного фонда, фондов персональной ответственности туроператоров в сфере выездного туризма (далее также – фонд персональной ответственности туроператора);
- формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров;

- установление порядка осуществления классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;
- установление порядка проведения аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;
- утверждение правил профессиональной деятельности, регулирующих порядок осуществления объединением туроператоров в сфере выездного туризма и его членами функций, связанных с формированием и использованием резервного фонда;
- разработка национальных стандартов Российской Федерации в сфере туризма, профессиональных стандартов;
- обеспечение безопасности туризма, защита прав и законных интересов туристов на территории Российской Федерации и за пределами ее территории;
- информирование туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания;
- информационное обеспечение туризма, включая содействие в создании и функционировании туристских информационных центров, систем навигации и ориентирования в сфере туризма;
- содействие в создании и обеспечении благоприятных условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территориях субъектов Российской Федерации, и средствам связи, а также получения медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи;
- организация и проведение мероприятий по продвижению туристских продуктов в сфере внутреннего туризма и въездного туризма на внутреннем и мировом туристских рынках;
- организация проведения научных исследований в сфере туризма;
- содействие в организации профессионального обучения по программам подготовки специалистов в сфере туризма в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- учреждение государственных наград Российской Федерации, премий и других форм поощрения Российской Федерации в сфере туризма;
- разработка и утверждение форм статистической отчетности, применяемых в сфере туризма;
- организация и проведение всероссийских и межрегиональных мероприятий, направленных на поддержку приоритетных направлений развития туризма, в том числе на развитие внутреннего туризма, въездного туризма, социального туризма, детского туризма и самодельного туризма (далее - мероприятия в сфере туризма), утверждение и реализация календарного плана мероприятий в сфере туризма;
- осуществление взаимодействия с некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность в сфере туризма, включая объединение туроператоров в сфере выездного туризма, в том числе по приоритетным направлениям развития туризма, вопросам обеспечения безопасности туризма, защиты прав и законных интересов туристов;
- осуществление взаимодействия с иностранными государствами, международными организациями в сфере туризма, в том числе через представительства

уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти за пределами Российской Федерации;

- участие в организации международных мероприятий в сфере туризма;
- координация деятельности по реализации межправительственных соглашений в сфере туризма;
- разработка и организация реализации комплекса мер по организации экскурсий и путешествий с культурно-познавательными целями для обучающихся в общеобразовательных организациях;
- иные установленные Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации полномочия [61].

Субъекты Российской Федерации создают собственные органы государственной власти в сфере туризма.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития туризма в субъектах Российской Федерации относятся:

- определение основных задач в сфере туризма и приоритетных направлений развития туризма в субъектах Российской Федерации;
- разработка, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования в сфере туризма по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;
- создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации;
- создание и обеспечение благоприятных условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территориях субъектов Российской Федерации, и средствам связи, а также получения медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи;
- реализация мер по созданию системы навигации и ориентирования в сфере туризма на территориях субъектов Российской Федерации;
- аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;
- установление порядка уведомления уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации аккредитованными организациями о планируемом ими осуществлении классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, расположенных в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- содействие в продвижении туристских продуктов соответствующего субъекта Российской Федерации на внутреннем и мировом туристских рынках;
- реализация мер по поддержке приоритетных направлений развития туризма в субъектах Российской Федерации, в том числе социального туризма, детского туризма и самодетельного туризма;
- реализация комплекса мер по организации экскурсий и путешествий с культурно-познавательными целями для обучающихся в общеобразовательных организациях;

- организация и проведение мероприятий в сфере туризма на региональном и межмуниципальном уровне;
- участие в реализации межправительственных соглашений в сфере туризма;
- участие в информационном обеспечении туризма, создание в субъектах Российской Федерации туристских информационных центров и обеспечение их функционирования;
- иные установленные Федеральным законом, другими федеральными законами полномочия [61].

Также органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма имеют право:

- участвовать в реализации государственной политики в сфере туризма;
- участвовать в реализации стратегий развития туризма, государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых и иных программ развития туризма;
- участвовать в организации и проведении международных мероприятий в сфере туризма, мероприятий в сфере туризма на всероссийском и межрегиональном уровне;
- участвовать в организации профессионального обучения по программам подготовки специалистов в сфере туризма в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участвовать в организации проведения научных исследований в сфере туризма;
- осуществлять взаимодействие с некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность в сфере туризма, включая объединение туроператоров в сфере выездного туризма, в том числе по приоритетным направлениям развития туризма, вопросам обеспечения безопасности туризма, защиты прав и законных интересов туристов;
- оказывать содействие в определении приоритетных направлений развития туризма, в том числе путем поддержки развития объектов туристской индустрии на территориях муниципальных образований [61].

Местное самоуправление (или муниципальное управление) в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации не входит в систему органов государственной власти. Это определяет самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Согласно Федеральному закону местное самоуправление также должно содействовать созданию благоприятных условий для развития туризма на своей территории посредством:

- осуществления мер по развитию приоритетных направлений развития туризма на территориях муниципальных образований, в том числе социального туризма, детского туризма и самодельного туризма;
- содействия созданию благоприятных условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территориях муниципальных образований, и средствам связи, а также получения медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи;
- организации и проведения мероприятий в сфере туризма на муниципальном уровне;
- участия в организации и проведении международных мероприятий в сфере туризма, мероприятий в сфере туризма на всероссийском, межрегиональном, региональном и межмуниципальном уровне;

– содействия в создании и функционировании туристских информационных центров на территориях муниципальных образований [61].

Формирование системы управления на муниципальном уровне в реальной практике пока практически не описано в научной литературе, одной из немногочисленных работ в этой области является статья Е.Е. Тотоновой [99].

Полномочия федеральных, региональных и местных органов управления в туризме были более детально определены в 2016 году, когда вступил в силу Федеральный закон № 49-ФЗ от 2 марта 2016 года [42].

В целом система государственного управления туризмом в Российской Федерации имеет четко выраженную структуру, которая характеризуется строгим разделением полномочий между уровнями управления. Для Российской Федерации большое значение имеет развитие системы государственного управления туризмом на региональном уровне. Каждый регион обладает своими особенностями развития туристской отрасли, которые федеральное управление туризмом просто не способно учитывать полностью.

Нормативно-правовое регулирование туризма в Российской Федерации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, в особенности на ст. 27 и ст. 37. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Российская Федерация как социальное государство, обязуется создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Одна из важнейших задач государства – содействие росту благосостояния всех граждан и обеспечение им доступа к различным благам, в том числе создание условий для осуществления людьми путешествий. Кроме того, Конституция Российской Федерации подчеркивает права каждого на отдых и на свободу перемещения [30].

Основным нормативно-правовым документом, регламентирующим туристскую деятельность в России, является Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее Федеральный закон). Он определяет цели, задачи, принципы и направления государственной политики в сфере туризма [61].

Согласно статье 3 данного Федерального закона государство, признавая туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации:

- содействует туристской деятельности и создает благоприятные условия для ее развития;
- определяет и поддерживает приоритетные направления туристской деятельности;
- формирует представление о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма;
- осуществляет поддержку и защиту российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений.

Основными целями государственного регулирования туристской деятельности в России являются:

- обеспечение права граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий;
- охрана окружающей среды;
- создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов;

– развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации, развитие международных контактов, сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного наследия [61].

В Федеральном законе определено, что достижение данных целей обеспечивается посредством:

- определения приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;
- нормативного правового регулирования в сфере туризма;
- разработки и реализации федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма;
- содействия в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- защиты прав и интересов туристов, в том числе оказания им экстренной помощи, а также обеспечения их безопасности;
- содействия кадровому обеспечению в сфере туризма;
- развития научных исследований в сфере туризма;
- классификации объектов туристской индустрии;
- формирования и ведения единого федерального реестра туроператоров;
- информационного обеспечения туризма;
- создания благоприятных условий для развития туристской индустрии;
- оказания государственных услуг в сфере туризма;
- взаимодействия с иностранными государствами и международными организациями в сфере туризма, в том числе через представительства уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти за пределами Российской Федерации [91].

В качестве приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Федеральном законе выделены поддержка и развитие внутреннего туризма, въездного туризма, социального туризма, детского туризма и самодетельного туризма [61].

Еще одним важным документом, определяющим государственную политику Российской Федерации в сфере туризма, является Стратегия развития туризма. До 2020 г. действовала «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации №941-р от 31 мая 2014 года [68]. В ней определялись следующие приоритетные направления развития туризма в России:

- развитие внутреннего и въездного туризма;
- унификация качества туристских услуг в стране, приведение их в соответствие с международными стандартами;
- создание и развитие комфортной информационной туристской среды, включая систему туристской навигации, знаки ориентирования, информацию о туристских ресурсах и программах регионов;
- усиление роли туризма в просвещении и формировании культурно-нравственного потенциала населения регионов Российской Федерации;
- координация усилий всех регионов по продвижению туристского продукта Российской Федерации.

В документе закрепились следующие принципы развития туризма в Российской Федерации:

- использование комплексного подхода к развитию туризма;
- интеграция планов развития туризма во все сферы народного хозяйства и социальной жизни общества (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура, искусство, наука, промышленность, сфера услуг);
- инновационный характер развития туризма;
- стимулирование предпринимательских инициатив участников туристского бизнеса, создание условий для роста количества малых предприятий;
- обеспечение межкультурной коммуникации и международного сотрудничества при организации туристских программ;
- сбалансированность интересов всех участников процесса развития туризма (потребители, бизнес, некоммерческие организации, органы государственного управления, местные жители);
- ориентация на показатели качества жизни населения при оценке влияния туризма на социально-экономическое развитие регионов;
- устойчивость развития туризма, учет экологических и социокультурных рисков, ориентация на неистощимое использование туристских ресурсов [68].

Реализация данной Стратегии, безусловно, дала свои плоды, что выразилось в росте турпотока на российском рынке внутреннего и въездного туризма, развитии современной инфраструктуры, возрастании интереса к внутреннему и въездному туризму со стороны бизнеса.

Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р утверждена «Стратегия развития туризма в РФ на период до 2035 г.», содержание которой демонстрирует преемственность с предыдущей. [69].

Целями действующей Стратегии являются:

комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного туристского продукта, конкурентоспособного на внутреннем и мировом рынках;

усиление социальной роли туризма, увеличение доступности услуг туризма, отдыха и оздоровления для всех жителей Российской Федерации.

Задачами Стратегии являются:

создание конкурентоспособного туристского продукта Российской Федерации;

стимулирование спроса и повышение доступности туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и внешнем рынках;

совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере туризма с учетом тенденций развития туристской отрасли;

совершенствование системы управления туризмом в Российской Федерации, в том числе системы сбора, обработки и анализа статистических данных о развитии туризма.

В документе отмечается, что при решении указанных задач необходимо руководствоваться следующими принципами, определяющими социальную значимость развития туризма в Российской Федерации:

использование комплексного подхода при развитии туризма, учитывающего экономические, социальные, культурные, экологические и другие аспекты развития туристской деятельности;

усиление роли туризма в патриотическом воспитании, просвещении и формировании культурно-нравственного потенциала населения регионов Российской Федерации;

обеспечение межкультурной коммуникации, межрегионального и международного взаимодействия при развитии туризма;

формирование и развитие туристского продукта Российской Федерации с учетом природного, культурного, этнического разнообразия регионов России;

развитие туризма с учетом минимизации негативного воздействия на окружающую среду, экологических и социокультурных рисков, необходимости обеспечения безопасности при планировании развития туризма.

Стратегия определяет отдельные виды туризма, для развития которых требуется формирование специальных мер государственной поддержки, снятие административных и социально-экономических ограничений. К таким видам туризма отнесены детский, культурно-познавательный, горнолыжный, круизный, экологический и деловой [69].

Таким образом, система государственного управления туризмом в Российской Федерации имеет четко выраженную структуру, которая характеризуется строгим разделением полномочий между уровнями управления. На национальном уровне она представлена Министерством экономического развития Российской Федерации и Федеральным агентством по туризму. На региональном уровне каждый субъект федерации формирует систему управления с учетом особенностей развития туристской отрасли территории. Основными нормативными документами, регламентирующими развитие сферы туризма в Российской Федерации на государственном уровне являются Конституция РФ, Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и «Стратегия развития туризма в РФ на период до 2035 г.», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р.

#### ***Вопросы и задания по теме:***

1. *Какие органы в настоящее время осуществляют государственное управление туризмом в Российской Федерации на федеральном уровне? Назовите их функции и полномочия.*

2. *Каким образом формируется система управления туризмом в субъектах Российской Федерации (на региональном уровне)? Назовите полномочия и права, закрепленные за органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма.*

3. *Является ли местное самоуправление (или муниципальное управление) составной частью системы органов государственной власти в Российской Федерации? Какие полномочия возлагаются на органы местного самоуправления в целях содействия созданию благоприятных условий для развития туризма?*

4. *Какими нормативно-правовыми актами регулируется туристская деятельность в Российской Федерации в настоящее время?*

5. *Назовите цели государственного регулирования в туризме в соответствии с Федеральным законом от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Какие меры по их достижению определены в данном законе?*

6. *Назовите приоритетные направления развития туризма, определяемые Федеральным законом от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».*

7. *Сравните основные положения Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации №941-р от 31 мая 2014 года и Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р. Какие общие и отличительные черты можно выделить в содержании этих документов?*

## **2.2. Отечественный опыт государственного управления туризмом на региональном уровне**

Сфера туризма в Российской Федерации является сферой совместного ведения федеральных и региональных органов государственной власти. Подтверждением являются ежегодные поручения в сфере туризма Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, направленные на решение наиболее острых проблем туризма [28].

По этой причине региональная политика в сфере туризма становится по актуальности в один ряд с федеральной. Во-первых, федеральная программа не может учесть всех особенностей российских регионов, отличающихся большим разнообразием территорий, природно-климатических условий, традиций и других особенностей, которые определяют самобытность и уникальность конкретной области, края и района. Во-вторых, разработка собственной политики в сфере туризма может решить ряд социально-экономических проблем региона (обновление инфраструктуры, обеспечение занятости населения, обеспечение равномерного развития всей территории региона и т.д.). Приоритеты, принципы, цели и задачи туристской политики в регионах, а также условия их реализации определяются в рамках региональных концепций и программ развития туризма [96].

При этом следует отметить, что существующая региональная практика управления и развития туризма в субъектах Российской Федерации в последние десятилетия претерпевала изменения и во многом отличается в разных регионах.

Обратим внимание на регионы, являющиеся лидерами по приему туристов в своем федеральном округе. В таблице 1 представлены данные о действующих органах управления туризмом в регионах-лидерах. Регионы-лидеры выбраны в соответствии со статистическими данными на 2016 год [109].

Данные таблицы 1 демонстрируют, что в ведущих регионах России в сфере туризма ведение туристской отрасли находится в составе министерства с экономическим уклоном, либо выделено в отдельных комитет (департамент), ведающий туризмом в регионе.

**Органы управления туризмом в регионах-лидерах РФ по объему турпотока**

| Федеральный округ                          | Субъект РФ                   | Орган государственной власти, управляющий сферой туризма в регионе                |
|--------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Центральный федеральный округ</i>       | <i>Москва</i>                | <i>Комитет по туризму города Москвы</i>                                           |
| <i>Северо-Западный федеральный округ</i>   | <i>Санкт-Петербург</i>       | <i>Комитет по развитию туризма Санкт-Петербурга</i>                               |
| <i>Южный федеральный округ</i>             | <i>Краснодарский край</i>    | <i>Министерство курортов, туризма и олимпийского наследия Краснодарского края</i> |
| <i>Северо-Кавказский федеральный округ</i> | <i>Ставропольский край</i>   | <i>Министерство туризма и оздоровительных курортов Ставропольского края</i>       |
| <i>Приволжский федеральный округ</i>       | <i>Республика Татарстан</i>  | <i>Государственный комитет Республики Татарстан по туризму</i>                    |
| <i>Уральский федеральный округ</i>         | <i>Свердловская область</i>  | <i>Министерство инвестиций и развития Свердловской области</i>                    |
| <i>Сибирский федеральный округ</i>         | <i>Новосибирская область</i> | <i>Министерство экономического развития Новосибирской области</i>                 |
| <i>Дальневосточный федеральный округ</i>   | <i>Приморский край</i>       | <i>Департамент туризма Приморского края</i>                                       |

Большой интерес представляет система управления туризмом Республики Татарстан, так как географические и культурные параметры Татарстана перекликаются с географическими и культурными параметрами Удмуртской Республики.

Вопросами управления туризмом в Республике Татарстан занимается Государственный комитет Республики Татарстан по туризму (далее Госкомитет РТ). Задачи и полномочия Госкомитета РТ зафиксированы в Положении о Государственном комитете Республики Татарстан по туризму, утвержденному Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 апреля 2014 года №234 [14].

Первым результатом деятельности Госкомитета РТ стало принятие в июле 2014 года Государственной программы «Развитие сферы туризма и гостеприимства в Республике Татарстан на 2014 - 2021 годы», куда были включены основные мероприятия по повышению конкурентоспособности регионального туристского продукта [62].

В 2017 году с целью достижения лидерства Республики Татарстан среди регионов России по ключевым показателям развития сферы туризма Госкомитет РТ принял «Стратегию развития сферы туризма Республики Татарстан до 2021 года и плановый период до 2030 года» (далее Стратегия) [79]. В рамках реализации Стратегии планируется провести ряд мероприятий, направленных на формирование доступной и комфортной туристской среды и развитие инфраструктуры туризма, улучшение качества и конкурентных преимуществ регионального турпродукта, повышение роли туризма в обществе, совершенствование региональной системы управления туристской отраслью, а также на

продвижение туристского продукта Республики Татарстан на внутреннем и международном рынках.

В документе также актуализированы вопросы оптимизации системы управления и учета статистических данных. В план мероприятий по реализации Стратегии включены мероприятия по разработке системы статистических показателей эффективности деятельности, а также внедрению лучших практик в работу органа исполнительной власти в сфере туризма [67].

С 2011 года в Татарстане действует научно-образовательный кластер в сфере торговли, индустрии гостеприимства, сервиса и услуг. Он создан на базе Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова (ИЭУП) и Набережночелнинского государственного торгово-технологического института. Кроме того, в кластер вошли учреждения начального и среднего образования. Главная цель научно-образовательного кластера – подготовка квалифицированных и востребованных на рынке специалистов, обладающих практическими навыками [56].

Госкомитет старается привлекать развитию сферы туризма молодёжь путем организации проектных конкурсов. Примером является республиканский конкурс «Путешествие к истокам», к основным задачам которого относятся:

- разработка и реализация проектов туристской, краеведческой и культурологической направленности, которые могут привлечь туристов на территорию Республики Татарстан;
- развитие внутреннего и въездного туризма в Республике Татарстан;
- вовлечение в сферу туризма талантливой молодежи [88].

Госкомитет РТ стимулирует развитие отрасли путем проведения профессионального конкурса «Лидер туризма» среди туристских организаций республики. Цель конкурса: определение лучших участников и направлений туристского рынка, объединение и стимулирование усилий туристского бизнеса для создания в Республике Татарстан современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего значительный вклад в развитие экономики республики [64].

Кроме того, Госкомитет РТ предоставляет субсидии из бюджета Республики Татарстан организациям, осуществляющим деятельность социальной значимости в сфере внутреннего и въездного туризма на территории республики. Заявку на участие в конкурсном отборе могут подавать туристские организации, основная деятельность которых:

- способствует развитию внутреннего и въездного туризма на территории Республики Татарстан;
- способствует привлечению дополнительного количества туристов, экскурсантов, инвесторов в сфере туризма на территорию республики;
- связана с разработкой новых проектов (программ, материалов) в области внутреннего и въездного туризма на территории республики;
- способствует реализации Государственной программы «Развитие сферы туризма и гостеприимства в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы»;
- обеспечивает развитие научных исследований в сфере туризма;
- повышает уровень обслуживания на объектах туристской индустрии в республике [65].

Весомый вклад в развитие туризмом и регулирование отрасли в Татарстане вносят общественные организации. Наиболее значимыми из них являются Ассоциация Туристских

Агентств Республики Татарстан (далее АТАРТ), действующая с 1997 г. и объединяющая 24 крупные туристские компании. Организация является ассоциированным членом Российского Союза туриндустрии. АТАРТ - организатор ряда мероприятий в сфере туризма, включая профессиональный конкурс «Лучший туроператор Республики Татарстан» [89]). Ассоциация занимается систематической деятельностью по продвижению позитивного туристского имиджа республики на отечественном и международном рынках [77].

Совместно с Российским Союзом туриндустрии АТАРТ планирует создать в Татарстане саморегулируемую организацию (далее СРО) в туриндустрии региона. Это необходимо, в первую очередь, в целях координации деятельности турагентств, повышения степень их ответственности. Предполагается, что турагенты должны стать обязательными членами СРО, что будет гарантировать качество их услуг. Мировой опыт демонстрирует, что создание СРО – один из эффективных инструментов развития и управления туризмом. Сочетание контроля и регламентации со стороны государства с соответствующим решением управленческих проблем на негосударственном уровне помогает добиться высокой эффективности экономики и качества жизни населения [112].

Еще одна ассоциация, которая принимает активное участие в улучшении инфраструктуры Республики Татарстан – Ассоциация рестораторов и отельеров Казани и Республики Татарстан (далее АРИО Казани и РТ). Она создана и успешно действует с 2004 года. АРИО Казани и РТ - добровольное объединение предприятий, осуществляющих деятельность по предоставлению ресторанных и гостиничных услуг. К основным функциям Ассоциации относятся: предотвращение текучести кадров, взаимодействие с государственными органами, участие в выставках и деловых поездках, включая международные [76].

Управление по туризму Республики Татарстан уделяет большое внимание качеству экскурсионного обслуживания. С марта 2009 года в Казани работает единый орган аттестации гидов и экскурсоводов – Гильдия экскурсоводов (далее Гильдия). Гильдия создана для успешного развития туристической и экскурсионной деятельности в Казани и регионе, защиты интересов и профессиональных прав экскурсоводов, обеспечения их профессионального роста и методической подготовки, проведения их аккредитации, контроля деятельности гидов [64].

Большое внимание уделяется предоставлению актуальной и интересной информации для туристов и экскурсантов. Функционирует официальный туристский портал Республики Татарстан «VisitTatarstan», где можно найти актуальную информацию об экскурсионных центрах наиболее популярных туристских дестинаций, посмотреть календарь событий, узнать стоимость железнодорожных и авиабилетов, а также задать интересующие вас вопросы. Сайт представлен на русском, татарском, английском, немецком, китайском, финском, персидском и испанском языках [85].

В столице Республике Татарстан городе Казань с 2015 года работает проект «I help Kazan» (Сообщество гостеприимных граждан), который призван помочь городу стать более дружелюбным пространством для туристов и экскурсантов. В рамках проекта волонтеры оказывают гостям различную информационную поддержку. Волонтером может стать любой житель республики после прохождения процедуры регистрации и обучения [11].

Не все регионы России так преуспели в развитии системы управления туризмом, как Республика Татарстан. Во многих регионах существуют проблемы в сфере управления. Например, во Владимирской области нет четко выстроенной иерархии управления. Она

существует лишь формально и это зачастую приводит к расхождению целей развития туризма и рекреации в области с целями социально-экономического развития территории.

Ситуация усугубляется

- отсутствием отрегулированной законодательной базы рынка туристских услуг;
- недостаточностью механизмов государственного контроля в системе туризма;
- несогласованностью стратегий сотрудничества организаций - субъектов туристской системы региона;
- недостаточностью поддержки средних и малых предприятий туристского комплекса,
- нехваткой высококвалифицированных специалистов управленческого звена в сфере туризма;
- отсутствием детально разработанного кадастра туристских ресурсов;
- отсутствием современной материально-технической базы туризма;
- размытостью реальных стимулов развития туристской отрасли [72].

Решить эти проблемы планируется путем создания Экспертно-координационного совета, главной целью которого станет повышение эффективности туристской деятельности региона [80].

Кроме того, слабым звеном регионального туризма в Российской Федерации является отсутствие современного маркетинга. Отсутствие маркетингового мышления на управленческом уровне и на уровне производителей туруслуг препятствует формированию и продвижению конкурентоспособного турпродукта на мировом и отечественном рынках [116].

По мнению Шими́на Н.А., на уровне региональных управленческих структур следует обратить внимание на следующие направления деятельности в области маркетинга:

- установление перечня маркетинговых задач развития регионального туризма;
- определение приоритетных видов развития туризма в регионе;
- корректное позиционирование региона на российском и международном туристском рынках;
- верная сегментация и установление целевых потребителей регионального туристского продукта;
- поддержание интереса потребителей к туристским объектам и достопримечательностям на территории региона;
- создания сервиса для туристов и предоставление сопутствующих услуг одновременно с продажей туристского продукта;
- определение, оценка и продвижение туристского потенциала региона;
- создание эффективной системы взаимодействия между региональными органами управления туризмом, представителями региональной туристской индустрии, туристами и местными жителями [115].

Реализация указанных направлений требует системного подхода на уровне регионального управления туризмом. Маркетинговый подход должен быть положен в основу территориальной стратегии развития туризма. Стратегия, в свою очередь, строится на определении видов туризма, которые обладают наибольшей привлекательностью для привлечения туристов, и последовательности мероприятий по продвижению туристского потенциала территории [114, 116].

Опыт российских регионов показывает, что стратегическое планирование является наиболее продуктивным инструментом комплексного развития туризма на территории.

Стратегии развития региональных туристских комплексов отдельных субъектов федерации являются объектом изучения отечественных ученых. Так, например, Людвиг Л.П. все существующие стратегии развития сферы туризма разделила на два типа: стратегия подкрепляющего развития; стратегия мотивирующего развития [36].

Стратегии подкрепляющего развития чаще всего встречаются в регионах, где имеются туристские ресурсы, обладающие высокой степенью привлекательности для туристов. Подобные стратегии, прежде всего, стремятся подкрепить или приспособить имеющиеся в регионе туристские ресурсы к туристской деятельности.

Стратегия мотивирующего развития имеют несколько иной характер. Они используются в регионах, где имеющиеся туристские ресурсы не представляют достаточной ценности для туристов. Стратегии подобного рода направлены на создание объектов туристского интереса или развитие дополнительных мотивирующих ресурсов в регионе.

Все стратегии основаны на подробном изучении имеющихся туристских ресурсов региона, что позволяет определить перспективность развития отрасли на той или иной территории.

Таким образом, анализ опыта государственного управления туризмом в регионах Российской Федерации позволяет выделить успешные практики, которые могут быть адаптированы к другим субъектам федерации, где региональная система управления туризмом находится на стадии формирования, к числу которых можно отнести и Удмуртскую Республику.

#### ***Вопросы и задания по теме:***

1. *Чем объясняется большое разнообразие используемых в регионах РФ подходов и инструментов регулирования отрасли туризма?*

2. *Назовите наиболее успешные в плане привлечения турпотока регионы РФ. Какая закономерность прослеживается между ними с точки зрения действующих там региональных органов управления туризмом?*

3. *Проанализируйте систему управления туризмом в Республике Татарстан и выделите ключевые:*

*а) организационные структуры,*

*б) документы,*

*в) приоритеты*

*в управлении туристской отраслью региона.*

*Определите роль системы управления туризмом в Республике Татарстан в успешности развития отрасли.*

4. *Изучите, используя дополнительные источники (см. список рекомендуемой литературы в Приложении), опыт управления туризмом в других субъектах РФ, которые смогли обеспечить растущий турпоток. Определите факторы успешности привлечения турпотока и роль в этом региональной системы управления туризмом.*

### **3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**

#### **3.1. Эволюция системы государственного управления туризмом в Удмуртской Республике в досоветский и советский периоды**

Эволюция системы управления туризмом в Удмуртской Республике отражает основные вехи истории развития туристской деятельности в Удмуртии, которая, в свою очередь, повторяет общероссийские процессы в этой сфере.

Зарождение и развитие туризма на территории Удмуртской Республики подробно исследовано в целом ряде работ Л.В. Баталовой [6], а также Л.В. Баталовой в соавторстве с Г.В. Мерзляковой [8,9,10,39], Л.В. Васильевой [7], Г.В. Мерзляковой, Т.И. Оконниковой [40] и в учебном пособии Н.А. Вотинцевой [15]. Они основаны на анализе архивных материалов и иных опубликованных и неопубликованных источников и дают целостное представление о развитии туризма в Удмуртии начиная со второй половины XIX века и до настоящего времени.

История туризма в Удмуртии является частью процесса исторического развития отечественного туризма. Некоторые региональные особенности, выделяемые применительно к Удмуртии, определены спецификой природно-географических, исторических, социально-экономических условий территории, ее этнической историей и этнокультурными особенностями населения. Всю историю туризма в России, в том числе и в Удмуртии, можно разделить на три этапа:

- первый этап: 60-е годы XIX в. по 1917 год – зарождение и развитие туристско-экскурсионного дела в Удмуртии;
- второй этап: с 1917 года по 1991 год – становление и расцвет массового туризма;
- третий этап: с 1991 года по настоящее время – переход от методов административного регулирования туристского хозяйства к экономическим методам развития туристского рынка на новой законодательной основе [7].

Первый этап истории туризма на территории, относящейся к современной Удмуртии, связан с появлением и деятельностью первых туристско-экскурсионных организаций во второй половине XIX в. Наиболее значимыми среди них были Общество естествоиспытателей и Общество археологии, истории и этнографии при Казанском университете, Вятская ученая архивная комиссия, Вятский губернский статистический комитет, Кукарское образовательное общество и Общество изучения Прикамского края. Экскурсии в большинстве случаев организовывались для членов общества и не имели массового характера. Их целью, как правило, были научные исследования, сбор статистики и т.п. Деятельность этих организации заложила основу для изучения туристских ресурсов Удмуртии, представляющих экскурсионный интерес [8].

Значимую роль в организации туристско-экскурсионной деятельности на территории Удмуртии сыграли земства как органы местного самоуправления. Во второй половине XIX – начале XX веков Вятское губернское земство, в ведении которого находилась территория современной Удмуртии, стимулировало распространение экскурсионного дела среди учащихся, выделяя материальные средства для организации экскурсий. Важным является тот

факт, что начиная с 1900 года средства выделялись и на экскурсионное обслуживание сельских жителей.

Развитие массового туристско-экскурсионного движения не рассматривалось вышеперечисленными организациями как цель, скорее, это была часть просветительской работы среди населения. Однако начало туристско-экскурсионной практики в Удмуртии заложено именно благодаря их усилиям.

На уровне правительства в дореволюционной России вопросы распространения экскурсионной практики и необходимости поддержки туризма и экскурсий были подняты в 1915 г., во время Первой мировой войны. Именно тогда, в разгар Первой мировой войны, туризм и экскурсионную деятельность признали делом государственной важности, оказывающим значительное влияние на экономику регионов [7].

Этап становления и расцвета массового туризма на территории Удмуртской Республики, как и в целом в стране, связан с советским периодом (1917-1991 годы). Туризм в этот период стал сферой организационного воздействия и контроля со стороны государственных и профсоюзных органов. К этому периоду относится формирование инфраструктуры и нормативно-правовой базы туризма. Экскурсионная деятельность была подчинена целям пропаганды социалистических идей и воспитания нового человека. Происходила централизация туристской и экскурсионной деятельности, формировалась единая система обслуживания туристов [10].

Ко второй половине XX века в СССР сложилась централизованная разноразрядная (государственная, общественная, профсоюзная) система туризма, в которую была вовлечена значительная часть взрослого и детского населения страны. Структурами, представлявшими разные ведомственные направления туристско-экскурсионной деятельности, стали:

- Центральный совет по туризму и экскурсиям (ЦСТиЭ) при Всесоюзном центральном совете профессиональных союзов (ВЦСПС);
- Центральная детская туристско-экскурсионная станция (ЦДТЭС) при Министерстве просвещения СССР;
- Бюро международного молодежного туризма (БММТ) «Спутник» при ЦК ВЛКСМ;
- Государственный комитет по иностранному туризму при Совете Министров СССР [6,7,10].

Полномочия между этими структурами были разграничены.

Самым крупным в СССР органом в области туризма и экскурсионного дела был Центральный совет по туризму и экскурсиям ВЦСПС. С 1962 году ЦСТиЭ начал формирование единой системы советов по туризму в стране. Впоследствии в эту систему вошло около двух тысяч различных учреждений, организаций и предприятий, находящихся в ведении профсоюзов: республиканские, краевые, областные и городские советы по туризму и экскурсиям, бюро путешествий и экскурсий, бюро реализации туристских путевок, туристские комплексы, гостиницы, базы, пансионаты, кемпинги, предприятия питания и торговли, туристские клубы, автохозяйства, проектные и ремонтно-строительные организации, научные учреждения, учебные заведения и др. [39].

В Удмуртии также был создан свой профсоюзный центр, курирующий развитие туризма. Решение о создании Удмуртского областного совета по туризму было принято президиумом Удмуртского областного совета профсоюзов в сентябре 1962 года. В своей

деятельности Областной совет по туризму подчинялся Удмуртскому областному совету профсоюзов и Центральному совету по туризму ВЦСПС.

Деятельность Областного совета по туризму Удмуртской АССР стала беспрецедентной для республики: была проделана огромная работа по развитию внутреннего туризма в городах республики, по организации туристских клубов и секций, по подготовке общественных и инструкторских кадров по туризму, по агитации и пропаганде туризма. Благодаря деятельности Удмуртского областного совета по туризму была создана основа для организации и развития туристско-экскурсионного дела в масштабе республики и дано начало созданию сети туристско-экскурсионных учреждений на местах.

В этот период дифференцировались три направления туристско-экскурсионной деятельности в Удмуртии: экскурсионная работа, осуществляемая через экскурсионные бюро, плановые туристские маршруты, реализуемые через профсоюзы и массовый самостоятельный туризм, продвигаемый системой туристских клубов и секций при Удмуртском областном Совете по туризму и экскурсиям, при крупных промышленных предприятиях, учреждениях и учебных заведениях.

Приоритетным направлением туристской деятельности был школьный туризм, курируемый Центральной детской туристско-экскурсионной станцией при Министерстве просвещения СССР. Сеть детских туристско-экскурсионных станций создавалась и в регионах. Республиканская детская экскурсионно-туристическая станция Министерства просвещения Удмуртской АССР, созданная в 1953 году, а в 1977 году переименованная в Республиканскую станцию юных туристов (РСЮТ), являлась инструктивно-методическим и организационным центром Удмуртии по туристской, экскурсионной и краеведческой работе со школьниками. Для того чтобы развитие школьного туризма шло массово, РСЮТ помогала школам и внешкольным учреждениям, органам народного образования. Кроме того, такое сотрудничество способствовало туристов-разрядников, активных организаторов туристско-краеведческой работы из числа учащихся школ. Станция организовывала различные массовые мероприятия (экскурсии, походы, путешествия, сплавы, соревнования, смотры, слеты, олимпиады, конференции выставки) и привлекала школы и внешкольные учреждения к участию в них.

В своей работе РСЮТ тесно сотрудничала с Областным комитетом ВЛКСМ, Республиканским краеведческим музеем, Областным советом по туризму и экскурсиям, отделением Всесоюзного общества охраны природы и памятников.

Молодежным туризмом в СССР занималось Бюро международного молодежного туризма «Спутник» (БММТ «Спутник»), созданное в 1958 году при Комитете молодежных организаций. Оно занималось организацией поездок для молодежи в возрасте от 16 до 30 лет и студентов по стране и за границу.

Удмуртское областное отделение БММТ «Спутник» было создано в 1972 году при Удмуртском обкоме ВЛКСМ. Деятельность Бюро осуществлялась по трем направлениям: международный молодежный обмен, внутрисоюзные молодежные путешествия и организация отдыха молодежи в туристских центрах [16].

Международный молодежный обмен осуществлялся группами туристов по 30-35 человек. К наиболее распространенным видам международного молодежного туризма относились социально-политические поездки, а также поездки производственного, культурно-образовательного, научного, познавательного и спортивного характера.

Большое внимание уделялось идеологической подготовке молодежи к зарубежным поездкам. В марте 1983 г. было утверждено Положение о совете научных консультантов при БММТ «Спутник» Удмуртского обкома ВЛКСМ, согласно которому в основные обязанности совета входило повышение качества подготовки и направления комсомольцев и молодежи в туристические поездки за рубеж. В совете функционировало три секции: организационно-методическая секция, занимавшаяся планированием работы совета и разработкой методики подготовки туристов к выезду за рубеж; страноведческая секция, разрабатывавшая исчерпывающие лекции о странах выезда и задания для туристов на период поездки, а также готовившая группы переводчиков; информационно-пропагандистская секция, готовившая списки рекомендательной литературы для поездки, составлявшая отчеты, а также контролировавшая пропагандистскую деятельность туристов после возвращения из-за рубежа.

Кроме БММТ «Спутник» организацией международного туризма занимался Государственный комитет по иностранному туризму, созданный при Совете Министров СССР. Эта структура, имевшая статус министерства, отвечала за управление «Интуриста».

«Интурист» как туристское агентство занимался всеми иностранными туристами и теми советскими гражданами, которые желали поехать за границу. Работала организация на комиссионном вознаграждении от продажи туров иностранных турфирм, которые брали на себя обслуживание советских туристов во время их заграничного путешествия.

В Удмуртии отделения «Интуриста» не было. Организацией международного туризма занимался Удмуртский областной совет профсоюзов. Туризм в республике развивался под четким контролем партийного руководства, которое считало Удмуртию неперспективной для развития въездного туризма, так как на территории республики находились закрытые предприятия оборонной промышленности. В 1966 году решением Совета Министров СССР в Удмуртскую Республику был запрещен въезд иностранных туристов и ограничен въезд туристов из других республик и областей Советского Союза. А в 1967 году почти во всех промышленных предприятиях республики были приняты распоряжения об ограничении выезда за границу рабочих, кроме служебных командировок. Удмуртия оставалась закрытым регионом вплоть до 1991 года.

Постоянно осуществлялись исследования по развитию туризма в республике. Так, в 1983 году Удмуртгражданпроект, по заказу Управления капитального строительства при Совете Министров Удмуртской АССР, разработал схему развития и размещения объектов туризма в Удмуртской АССР на период до 2000 года. Данное исследование включало в себя всестороннее изучение потенциальных возможностей развития туризма в республике. Были проанализированы природно-климатические условия, перечень памятников архитектуры и искусства, народное искусство и художественные промыслы, традиционная кухня, а также планировка городов и их инженерного обслуживания, развитие дорожной сети и транспорта. Также было проведено социологическое обследование населения на тему «Ваш отдых», направленное на изучение взаимосвязи продолжительности поездок и сезонности. По результатам исследования туристических возможностей республики была разработана рабочая гипотеза программы развития туризма в Удмуртской АССР. Программа была призвана обосновать строительство комплекса туристских предприятий на территории республики: гостиниц и туристических баз [2, 3].

Специфическим признаком развития управлением туризма в республике в советский период являлась значительная поддержка со стороны государства, доведенная до

сращивания отдельных субъектов туристской деятельности (в большинстве своем общественных и профсоюзных организаций) с органами государственной власти. В то же время поддержка государства и иерархичность организационной системы создавали условия для четкого регулирования, планирования и регламентации управления туристской деятельностью. Централизованная разноуровневая (государственная, общественная, профсоюзная) система управления массовым туризмом и его регулирования действовала в Удмуртии до начала 90-х годов XX века. До 1993 г. функцию управления туризмом в республике исполняли Удмуртский областной совет по туризму и экскурсиям Удмуртского областного совета профсоюзов, «Интурист» Удмуртского областного совета профсоюзов, Бюро международного молодежного туризма «Спутник» Удмуртского обкома ВЛКСМ, Республиканская детская туристско-экскурсионная станция Министерства просвещения УАССР. Их полномочия были разделены на сферы влияния: Удмуртский областной совет по туризму и экскурсиям регулировал внутренний туризм, в том числе спортивно-оздоровительный; «Интурист» осуществлял контроль за зарубежным туризмом; БММТ «Спутник» курировало международный молодежный туризм; Республиканская детская туристско-экскурсионная станция работала над формированием отлаженной системы детско-юношеского туризма и краеведения [40].

Распад СССР привел к упадку существовавшей системы туристско-экскурсионного обслуживания населения. Преобразования 1990-х гг. существенно изменили облик сферы туризма: изменилась структура рекреационных потребностей населения, начал складываться туристский рынок, произошел переход от централизованного туристского хозяйства к многоукладному, использование природных и культурных ресурсов стало подчиняться экономической целесообразности. Как следствие, административные методы регулирования туристского хозяйства стали недостаточными. В новых условиях ставка была сделана на рыночные механизмы развития туризма, регулируемые законодательством. К сожалению, в процессе изменений была утрачена созданная в советский период система внутреннего туризма, основой которого являлись спортивно-оздоровительный, детский и санаторно-курортный виды туризма.

#### ***Вопросы и задания по теме:***

- 1. Какие этапы в развитии туризма в Удмуртии выделяют в научной литературе? Изучите на основе дополнительной литературы специфику каждого из этих этапов и подготовьте сообщение по одному из этапов.*
- 2. В чем характерная особенность досоветского этапа в развитии туризма на территории Удмуртии?*
- 3. Охарактеризуйте систему управления туризмом, сложившуюся в СССР ко второй половине XX в. Выделите ее преимущества и слабые стороны.*
- 4. Как советская система государственного управления туризмом на государственном уровне преломлялась на уровне Удмуртии? Какие органы курировали развитие туризма в республике и как были разграничены их полномочия?*
- 5. Развивался ли в Удмуртии в советский период въездной туризм? Чем это объясняется?*
- 6. Какие элементы советской системы управления туризмом целесообразно, на ваш взгляд, возродить и адаптировать к современным реалиям?*

### **3.2. Управление туризмом в Удмуртской Республике в 1990-е гг. и первое десятилетие 2000-х гг.**

Процесс становления современной системы государственного управления туризмом в Удмуртской Республике начался в конце 1991 года, когда Союз Советских Социалистических Республик распался, и вместо него образовалось новое государство – Российская Федерация. Туристская отрасль, до этого времени обладавшая сильной поддержкой со стороны государства, перешла на самофинансирование. В государственном бюджете перестала существовать отдельная строка «туризм». Еще одним системным изменением стало открытие внешних границ, что предопределило возможность для свободного выезда российских граждан и переориентации турпотоков с внутреннего на выездной туризм. С точки зрения управления туризмом как на государственном, так и на региональном уровнях, наступил этап децентрализации. Важным является факт, что в 1996 г. был принят Федеральный закон N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», который определил основные цели, задачи, принципы и направления государственной политики России в сфере туризма в реалиях постсоветской России [92]. Этот закон сохраняет значение основного нормативно-правового документа в сфере отечественного туризма и в настоящее время.

Часть прежних структур, занимавшихся развитием туризма в Удмуртской Республике, прекратили свое существование, часть реорганизовались в коммерческие фирмы. Так, на базе Удмуртского областного совета по туризму и экскурсиям в августе 1990 года было образовано Удмуртское областное туристско-экскурсионное производственное объединение «Турист», которое в феврале 1992 года было преобразовано в Удмуртское туристско-экскурсионное предприятие «Турист» (далее – Удмуртское ТЭП «Турист»). В качестве учредителя Удмуртское ТЭП «Турист» выступала Российская ассоциация социального туризма, образованная в августе 1991 года. Предприятие осуществляло деятельность в разных сферах: создание условий и предоставление возможностей для населения республики получать туристско-экскурсионные услуги; формирование различных форм отдыха на российском и международном уровнях; маркетинговая деятельность; коммерческая деятельность [9].

Конкуренцию Удмуртскому ТЭП «Турист» составляли туристский кооператив «Добрые надежды» и туристский центр «Меридиан» [15]. Основная деятельность коммерческих фирм была направлена на выездной туризм, который быстро набирал популярность благодаря появлению возможности свободно выезжать за пределы страны [15].

Вслед за общероссийскими реформами в 1990-е годы в Удмуртии кардинально поменялась система государственного управления туризмом. В 1992 году был ликвидирован Удмуртский областной совет по туризму и экскурсиям. Более того, на государственном уровне весь функционал этой структуры также перестал реализовываться. Единственным механизмом управления туристской деятельностью стало лицензирование турагентской деятельности. Это изменение касалось не только Удмуртии, но и всей Российской Федерации в целом [45,46]. В Удмуртской Республике функцию лицензирования исполняло Министерство международных связей, при котором была создана Комиссия по лицензированию международной туристской деятельности в Удмуртской Республике. С

января 1997 года по май 2000 года она также осуществляла консультативные, экспертные, контрольные и информационные функции [47].

В феврале 1997 года был создан Координационный совет по развитию туризма, который занимался продвижением региона, сбором и анализом данных туристской статистики и учебно-методической деятельностью. Основной целью деятельности Координационного совета было развитие внутреннего и въездного туризма в республике. Однако на тот момент времени она оставалась скорее декларативной, поскольку заметных действий по развитию внутреннего и въездного туризма не предпринималось. Справедливости ради стоит вспомнить, что в 1998 году Министерство международных связей Удмуртской Республики разработало проект Концепции развития туризма в УР. Предполагалось, что Концепция должна быть положена в основу будущей целевой Программы по развитию туризма в Удмуртской Республике [40, с.4]. Но в этот период времени она так и осталась на уровне планов.

Помимо государственных органов, деятельность в сфере туризма осуществлялась общественными организациями. В 1996 году было создано Удмуртское отделение Российской ассоциации турагентств, в 1998 году возникла Республиканская детско-молодежная общественная организация «Союз туристов и краеведов Удмуртии», в 1999 году было создано Удмуртское отделение Российского союза туриндустрии и др. [40, с.4].

В 2002 году функции исполнительного органа, реализующего государственную политику в сфере туризма, стал Государственный комитет Удмуртской Республики по физической культуре и спорту (далее – Госкомспорт УР) [44]. В структуре Госкомспорта УР был образован отдел туризма и лицензирования. Помимо лицензирования турагентской деятельности отдел занимался развитием спортивного туризма в республике [47]. Госкомспорт УР исполнял функции по лицензированию туристской деятельности вплоть до отмены лицензирования в 2007 году [43].

Логика развития туристской отрасли республики в начале 2000 гг. демонстрировала необходимость разработки республиканской программы развития туризма. На первом этапе осознание этого факта произошло на уровне отдельных министерств и ведомств. Так, Госкомспортом УР был разработан проект целевой республиканской программы «Развитие спортивно-оздоровительного туризма в УР на 2007-2009 годы». Позже, в 2010 году, Министерство культуры УР приняло Концепцию по развитию культурно-познавательного туризма в республике на 2010-2015 годы.

Несмотря на наличие попыток ведомственного планирования развития отдельных видов туризма, в целом, в начале 2000-х гг. система управления туризмом в Удмуртской Республике остается децентрализованной, при этом тенденция к определенной централизации становится все более выраженной.

#### ***Вопросы и задания по теме:***

1. *В связи с чем в начале 1990-х гг. государственная система управления туризмом в Удмуртской Республике пережила сильные изменения? В чем их суть?*
2. *Какая функция государственного управления туризмом была закреплена за в 1990-е гг. за Министерством международных связей Удмуртской Республики?*
3. *Какие общественные туристские организации возникли в Удмуртии в 1990-е г.? Как вы думаете, чем было обусловлено их возникновение?*

4. Какой орган в составе правительства Удмуртской Республики стал осуществлять государственную политику в сфере туризма с 2002 году? Какие основные функции за ним были закреплены?

5. Как можно определить ситуацию в области управления туризмом в 1990-е гг. и первое десятилетие 2000 гг.?

### **3.3. Формирование современной системы государственного управления туризмом в Удмуртской Республике (с 2009 г. по настоящее время)**

Усиление роли государства в управлении региональным туризмом наблюдается с 2009 года. В соответствии с Указом Президента Удмуртской Республики от 26 марта 2009 г. № 60 «О формировании исполнительных органов государственной власти Удмуртской республики» Государственный комитет Удмуртской Республики по физической культуре и спорту был преобразован в Министерство по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики. По существу это означало создание первого республиканского органа управления туризмом в Удмуртской Республике.

Министерство по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики, реализуя функции исполнительного органа государственной власти Удмуртской Республики, направило свои усилия на формирование информационной базы туристско-рекреационных ресурсов и объектов туристской инфраструктуры Удмуртской Республики и продвижению туристского потенциала Удмуртской Республики.

При Государственном комитете по делам молодежи Удмуртской Республики также существовала структура, отвечающая за развитие туризма в республике – государственное учреждение «Молодежный, детский, студенческий туризм». В сентябре 2008 года в соответствии с распоряжением Правительства Удмуртской Республики от 29 сентября 2008 года № 881-р «О создании автономного учреждения Удмуртской Республики «Молодежный, детский, студенческий туризм» государственное учреждение было преобразовано в автономное учреждение Удмуртской Республики «Молодежный, детский, студенческий туризм» (далее АУ УР «МДС-тур») [55]. Целью АУ УР «МДС-тур» стала реализация государственной молодежной политики по обеспечению культурного и духовного развития молодежи, оздоровления и организации их досуга, развитие системы детского и молодежного спорта, отдыха и туризма [105].

Признание социально-экономической значимости туризма как перспективной сферы обусловило тот факт, что с 2009 года развитие внутреннего и въездного туризма было включено в «Стратегию социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 г.» [97]. Несмотря на то, что туризму отвели лишь небольшую вспомогательную роль по отношению с традиционными хозяйственными отраслями республики, это дало стимул к активным действиям для заинтересованных сторон.

С целью повышения информированности потенциальных потребителей туристских услуг и турбизнеса страны о туристских ресурсах и предложениях Удмуртской Республики в апреле 2010 года Министерство по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики, совместно с Администрацией города Ижевска, Удмуртской торгово-

промышленной палатой и Выставочным центром «Удмуртия» провели I Всероссийскую специализированную выставку «Туризм. Спорт. Отдых» [18].

В выставке приняли участие 87 предприятий из 11 городов 10 регионов России, среди них 74 компании из Удмуртской Республики.

Ключевым событием программы выставки стало подписание Соглашения о сотрудничестве между Министерством по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики и Удмуртским региональным отделением Российского Союза Туриндустрии (РСТ). Кроме того, для специалистов туристской отрасли был разработан целый комплекс мероприятий:

- совещание начальников отделов физической культуры и спорта районов и городов Удмуртской Республики;
- совещание директоров туристических фирм «Механизмы взаимодействия государственных структур с субъектами малого бизнеса сферы туризма»;
- круглый стол «Проблемы и практика формирования республиканского турпродукта»;
- круглый стол «Мероприятия республиканской целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике в 2011-2014 гг.» [18].

Материалы обсуждения круглого стола «Мероприятия республиканской целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике в 2011-2014 гг.» впоследствии были использованы при разработке Республиканской целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской республике на 2012-2018 годы», принятой постановлением Правительства Удмуртской Республики № 237 от 04 июня 2012 года [66]. Республиканская целевая программа была направлена на решение ряда задач, среди которых создание условий для повышения уровня и качества жизни, роста доходов населения, повышение эффективности использования ресурсов, сохранение и развитие кадрового потенциала и его эффективное использование, создание условий для динамичного развития муниципальных образований республики.

В сентябре 2012 года для обеспечения организации управления программой был создан Межведомственный координационный совет по развитию туризма при Правительстве Удмуртской Республики. К основной задаче этого совета относится обеспечение взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в Удмуртской Республике, организаций всех форм собственности и граждан в целях развития туризма. В составе Координационного совета были объединены представители органов государственной власти, научных и общественных организаций [48].

В ходе реализации программы в муниципалитетах Удмуртии появились органы, курирующие развитие туризма. Часть районов и городов разработали собственные программы развития туризма.

Среди приоритетных направлений деятельности Министерства по физической культуре, спорту и туризму УР в рамках реализации республиканской целевой программы следует отметить:

- развитие республиканской туристской инфраструктуры посредством поддержки инвестиционных проектов;
- расширение и наполнение информационного поля, касающегося внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике;

– методическая поддержка существующих и вновь создаваемых туристских проектов.

Также продолжалась работа по формированию информационной базы туристско-рекреационных ресурсов и объектов туристской инфраструктуры республики, по повышению уровня информированности о туристском потенциале региона. Удмуртия стала себя позиционировать как туристский регион, принимая участие в различных международных и всероссийских туристских выставках.

Программно-целевой метод управления региональным туризмом, реализуемый Министерством по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики, показал свою эффективность. По статистическим данным, взятым из материалов итогового заседания коллегии Министерства по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики, за период с 2011 по 2014 годы внутренний туристский поток в Удмуртской Республике вырос на 180 тысяч человек и к декабрю 2014 года составлял 390,0 тысяч человек в год. Объем оказанных туристских услуг вырос на 199,4 млн. руб. При сохранении среднего количества туристских предприятий ежегодный темп роста данного показателя составил более 130% и в 2014 году был равен 526,7 млн. руб. [37].

Таким образом, частично-децентрализованная система управления туризмом, сложившаяся в Удмуртской Республике к концу 2014 года показала себя как достаточно эффективная. Во-первых, сохранялась независимость предпринимательской деятельности отдельных субъектов туристской индустрии, что позволяло им активно осуществлять деятельность в целях получения прибыли. Во-вторых, благодаря более активному участию государства сложились благоприятные условия для развития инфраструктуры современного туристского комплекса.

В декабре 2014 года, следуя за общероссийской тенденцией, туризм перешел в ведение Министерства культуры. В соответствии с постановлением Правительства Удмуртской Республики №520 от 15 декабря 2014 года было образовано Министерство культуры и туризма Удмуртской Республики (далее МКИТ УР) [49].

Полномочиями МКИТ УР в сфере туризма являлись следующие функции:

- осуществление управления деятельностью по развитию внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике;
- обеспечение эффективного использования возможностей туризма в решении социально-экономических задач, оздоровлении и воспитании населения, формировании здорового образа жизни, организации досуга и свободного времени, профилактике негативных социальных явлений, в удовлетворении интересов и потребностей различных категорий и групп населения в обеспечении туристическими услугами;
- взаимодействие в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в Удмуртской Республике и туристическими организациями по вопросам, отнесенным к полномочиям Министерства;
- подготовка предложений по основным направлениям государственной политики в области туризма, реализация мероприятий по основным направлениям в этой области, мониторинг и разработка прогнозов развития туризма совместно с исполнительными органами государственной власти Удмуртской Республики, органами местного самоуправления в Удмуртской Республике, туристическими организациями;

- участие в пропаганде туризма в целях укрепления здоровья населения, организации досуга детей, подростков, молодежи и профилактики негативных социальных явлений среди них;
- определение потребности населения Удмуртской Республики в услугах, оказываемых организациями в сфере туризма;
- организация и участие в мероприятиях в сфере развития внутреннего и въездного туризма, в том числе при проведении выставок, ярмарок и иных мероприятий;
- формирование совместно с заинтересованными организациями плана официальных мероприятий в сфере туризма в Удмуртской Республике [о министерстве культуры и туризма].

За реализацию данных полномочий отвечал Отдел туризма, сформированный в составе 3 человек, что было крайне недостаточно для выполнения всех функций, возложенных на Отдел туризма. То же самое можно сказать и про бюджетное финансирование туристской отрасли, которое можно определить как крайне ограниченное [12].

МКиТ УР включилось в реализацию федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» (далее ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)») [57]. В ноябре 2014 года, когда туризм в Удмуртии еще находился в ведении Министерства по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики, на заседании Координационного совета Федеральной целевой программы Удмуртская Республика представила инвестиционный проект «Создание туристско-рекреационного кластера «Камский берег». На условиях конкурсного отбора данный проект был включен в состав мероприятий 2-го этапа ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» [101].

Туристско-рекреационный кластер «Камский берег» был создан в марте 2015 года по распоряжению Правительства Российской Федерации №201-р от 10 марта 2015 года «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частном партнерстве при реализации инвестиционного проекта «Туристско-рекреационный кластер «Камский берег» Удмуртской Республики. I этап» [71]. В мае 2015 года была утверждена Стратегия развития туристско-рекреационного кластера «Камский берег» Удмуртской Республики [70]. Все мероприятия Стратегии были направлены на создание условий для оказания целого спектра взаимодополняющих туристских услуг и формирование современной конкурентоспособной туристской отрасли на территории районов Удмуртии, входящих в состав туристско-рекреационного кластера (город Сарапул, Воткинский, Сарапульский и Каракулинский районы). Реализация проекта кластера оценена как успешная, о чем свидетельствуют итоги реализации ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации на 2011-2018 годы» [60].

В 2015 году МКиТ УР разработало государственную программу «Культура Удмуртии», мероприятия которой рассчитаны на период с 2015 по 2020 годы. Программа была утверждена постановлением Правительства Удмуртской Республики от 6 июля 2015 года № 326 [63]. В данную программу вошли мероприятия, реализуемые в рамках Республиканской целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике на 2012-2018 годы». Поэтому программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике на 2012-2018 годы» была приостановлена.

Реализация мероприятий по развитию туризма на сегодняшний день осуществляется подпрограммой «Развитие туризма» государственной программы «Культура Удмуртии».

МКиТ УР продолжало активную деятельность по продвижению Удмуртской Республики как региона, привлекательного для посещения туристами и экскурсантами [95]. Для реализации данного направления деятельности в 2016 году был создан Туристско-информационный центр Удмуртской Республики (далее ТИЦ УР) [100]. Цели создания ТИЦ УР определялись следующим образом:

- взаимодействие с туроператорами, объектами, представляющими интерес для туристов и экскурсантов в республике с целью координации деятельности по продвижению туристического бренда Удмуртской Республики;
- продвижение и повышение туристической привлекательности бренда Удмуртии, популяризация внутреннего и въездного туризма в регионе;
- оказание информационной поддержки гостям и жителям Удмуртской Республики в офисе ТИЦ УР и по телефону в различных вопросах: достопримечательности, маршруты, мероприятия, средства размещения, объекты питания, транспорт [74].

ТИЦ УР был образован в составе Автономного учреждения культуры Удмуртской Республики «Национальный центр декоративно-прикладного искусства и ремесел» (далее АУК УР НЦДПИиР).

Деятельности АУК УР НЦДПИиР была сосредоточена на возрождении и сохранении традиционного ремесла Удмуртской Республики [104]. Поэтому деятельность ТИЦ УР на первоначальном этапе ограничивалась сбором материалов и составлении маршрутов, связанных с муниципальными Домами и Центрами ремесла Удмуртской Республики. Примером тому может послужить проект туристического маршрута «Живое ремесло», суть которого – познакомить туристов и экскурсантов с достопримечательностями и народными художественными ремёслами районов Удмуртии [35]. Лишь весной 2018 года в уставе АУК УР НЦДПИиР появились задачи по оказанию туристско-информационных услуг, а также формированию и ведению баз данных в сфере туризма (включая Интернет-ресурсы) [25].

В период с 2014 по 2018 годы продолжало осуществлять свою деятельность АУ УР «МДС-тур», которое после слияния Министерства по делам молодежи Удмуртской Республики с Министерством по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики, стало подведомственной организацией новообразованного Министерства по физической культуре, спорту и молодежной политике Удмуртской Республики (далее Министерство по физической культуре, спорту и молодежной политике УР) [50]. Учитывая, что туристская отрасль в республике находилась в ведении Министерства культуры и туризма УР, нахождение АУ УР «МДС-тур» под ведомством Министерства по физической культуре, спорту и молодежной политике УР порождало конфликт интересов и несогласованность в деятельности по развитию туризма в республике. Поэтому по распоряжению Правительства Удмуртской Республики №346-р от 3 апреля 2018 года «Об изменении подведомственности автономного учреждения Удмуртской Республики «Молодежный, детский, студенческий туризм» АУ УР «МДС-тур» перешло в ведение МКиТ УР [59]. А в июне 2018 года по приказу МКиТ УР в связи с наделением учреждения новыми функциями в области управления развитием туризма в Удмуртской Республики АУ УР «МДС-тур» было переименовано в автономное учреждение Удмуртской Республики «Центр туристских стратегий и проектного управления» [58].

Несмотря на то, что Министерству культуры и туризма Удмуртской Республики даже в условиях крайней ограниченности ресурсов удалось выйти на небольшой, но стабильный рост турпотока в Удмуртию [102], в конце 2018 года систему управления туризмом в Удмуртской Республике вновь ожидали изменения. В соответствии с указом Главы Удмуртской Республики от 26 ноября 2018 г. № 208 «О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности в Удмуртской Республике» с 1 января 2019 года функции Министерства культуры и туризма Удмуртской Республики в сфере выработки и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию туризма были переданы Министерству экономики Удмуртской Республики [54]. Подобные изменения стали следствием указа Президента Российской Федерации №514 от 14 сентября 2018 г. «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности» [53].

Вследствие этих изменений с января 2019 года функции в сфере выработки и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию туризма в Удмуртской Республике выполняет Министерство экономики Удмуртской Республики (далее Минэкономики УР) [51].

Минэкономики УР осуществляет целый ряд полномочий в сфере туризма, касающихся координации деятельности субъектов туристической отрасли региона в вопросах развития туризма, продвижении туристского потенциала республики и выявлении потребности туристов в сфере туризма, в том числе:

- управление деятельностью по развитию внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике;
- обеспечивает эффективное использование возможностей туризма в решении социально-экономических задач, оздоровлении и воспитании населения, формировании здорового образа жизни, организации досуга и свободного времени, профилактике негативных социальных явлений, в удовлетворении интересов и потребностей различных категорий и групп населения в обеспечении туристическими услугами;
- в установленном порядке взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в Удмуртской Республике и туристическими организациями по вопросам, отнесенным к полномочиям Министерства, осуществляет межрегиональное и международное сотрудничество;
- совместно с исполнительными органами государственной власти Удмуртской Республики, органами местного самоуправления в Удмуртской Республике, туристическими организациями готовит предложения по основным направлениям государственной политики в области туризма, реализует мероприятия по основным направлениям в этой области, осуществляет мониторинг и разрабатывает прогнозы развития туризма;
- участвует в пропаганде туризма в целях укрепления здоровья населения, организации досуга детей, подростков, молодежи и профилактике негативных социальных явлений среди них;
- определяет потребность населения Удмуртской Республики в услугах, оказываемых организациями в сфере туризма;
- организует и принимает участие в мероприятиях в сфере развития внутреннего и въездного туризма, в том числе при проведении выставок, ярмарок и иных мероприятий;

- формирует совместно с заинтересованными организациями план официальных мероприятий в сфере туризма в Удмуртской Республике;
- координирует деятельность исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики в области туризма, участвует в подготовке рекомендаций для органов местного самоуправления в Удмуртской Республике в области туризма.

Для реализации полномочий Минэкономки УР в сфере туризма в составе министерства было создано Управление по развитию туризма и туристской деятельности (далее Управление). В состав Управления входит два отдела: отдел по туризму, сектор развития туристской деятельности. Штат составляет 7 человек: начальник управления: начальник отдела по туризму, главный специалист-эксперт и два ведущих специалиста-эксперта отдела по туризму; начальник сектора развития туристской деятельности, главный специалист-эксперт сектора развития туристской деятельности.

В рамках своих полномочий Управление осуществляет целый ряд задач, в том числе:

- разрабатывает и реализует приоритетные туристские проекты развития внутреннего туризма в Удмуртской Республике;
- продвигает региональный турпродукт на межрегиональном и международном рынках;
- занимается формированием положительного имиджа Удмуртской Республики как региона благоприятного для туризма;
- осуществляет взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти Удмуртской Республики, органами местного самоуправления в Удмуртской Республике и иными субъектами туризма по вопросам развития туризма в регионе и совместно определяет основные направления государственной политики в области туризма;
- осуществляет мониторинг и разрабатывает прогнозы развития туризма в Удмуртской Республике;
- занимается формированием и ведением реестра объектов, обладающих туристской привлекательностью, задействованных в отрасли и расположенных на территории Удмуртской Республики, а также осуществляет их паспортизацию и оценку эффективности использования;
- способствует формированию эффективного экономического механизма развития индустрии туризма;
- создает условия для развития туристской деятельности и привлечения инвестиций в развитие туристско-рекреационного комплекса и туристской инфраструктуры в Удмуртской Республике;
- в пределах своих компетенций участвует в разработке проектов и реализации федеральных и республиканских целевых программ в области туризма;
- рассчитывает количество финансовых средств, а также материальных и трудовых ресурсов, необходимых для реализации государственных программ, ведомственных целевых программ, мероприятий, связанных с деятельностью министерства [81].

Среди приоритетных задач Управления следует выделить:

1. Включение в реализацию новой федеральной целевой программы – «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)» [31].

2. Разработка стратегии развития туризма в Удмуртской Республике.
3. Разработка и утверждение регионального закона о туристской деятельности.
4. Реализация эффективной политики по продвижению туристского потенциала Удмуртской Республики как в Российской Федерации, так и за рубежом.
5. Выстраивание системы эффективных коммуникаций с субъектами туризма региона.

Управление ведет целенаправленную работу по позиционированию Удмуртской Республики как благоприятного места для проведения отдыха на отечественном рынке. Как одно из важнейших направлений деятельности для достижения этой цели в настоящее время рассматривается включение региона в крупные межрегиональные и федеральные туристические проекты, такие как «Великий Волжский путь», «Узоры городов России», «Вагон знаний» и т.д. На данный момент ведется работа по разработке предложений от республики для включения в подобные проекты.

В качестве приоритетных видов туризма, развитию которых нужно уделять особое внимание, Управление выделяет: промышленный туризм, культурно-познавательный туризм, детский туризм, оздоровительный туризм, этнический туризм, гастрономический туризм.

Свою деятельность Минэкономики УР осуществляет непосредственно, а также через подведомственные ему организации. На данный момент в ведомстве министерства находится два автономных учреждения в сфере туризма.

Первая организация – автономное учреждение Удмуртской Республики «Национальный центр туризма и ремесел» (далее АУ УР «НЦТиР»), в марте 2019 года преобразованный из автономного учреждения культуры Удмуртской Республики «Национальный центр декоративно-прикладного искусства и ремесел» [106]. Цель деятельности АУ УР «НЦТиР» кардинально отличается от целей деятельности АУК УР «НЦДПИиР» и заключается в создании центра гостеприимства и этнического приема туристов и экскурсантов на территории Удмуртской Республики. Учреждение будет заниматься организацией и проведением культурно-массовых и культурно-досуговых мероприятий как для туристов и экскурсантов, так и для местного населения, станет центром просвещения для людей, желающих поближе познакомиться с традиционной культурой Удмуртии.

Вторая организация – автономное учреждение Удмуртской Республики «Центр туристских стратегий и проектного управления» (далее АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления»), перешедший в ведение Министерства экономики УР после принятия им функций по управлению туризмом в республике [107]. Деятельность АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления», по сравнению с ранее существовавшим АУ УР «МДС-тур», претерпела большие изменения. Спектр направлений деятельности АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления» намного шире.

Во-первых, учреждение занимается формированием единого информационного пространства на территории Удмуртской Республики. Это функция Отдела туристско-информационного Центра. ТИЦ УР, ранее являвшийся структурой АУК УР «Национальный центр декоративно-прикладного искусства и ремесел», на данный момент является структурным подразделением АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления». Также Отдел туристско-информационного Центра выполняет функцию информационного обслуживания туристов и экскурсантов, что способствует увеличению их

количества, а также увеличению продолжительности пребывания туристов и экскурсантов на территории Удмуртской Республики. В ближайшее время на сайте ТИЦ УР [100] планируется ввести функцию мгновенной обратной связи, что будет способствовать оперативному предоставлению актуальной информации. В ближайшем будущем данный отдел будет заниматься туроператорской и турагентской деятельностью, оказывать услуги по пребыванию гостей на территории республики (бронировать места в средствах размещения, бронировать и продавать билеты на различные виды транспорта, в музеи, театры, выставочные галереи, на события, культурные, спортивные и иные мероприятия и другое).

Во-вторых, АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления» занимается продвижением на внутреннем и внешнем туристских рынках турпродуктов, созданных в Удмуртской Республике. Эту функцию исполняет Отдел продвижения турпродуктов.

В структуре АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления» также существует Отдел развития туристской деятельности. Данный отдел выполняет очень важную функцию для развития туризма в Удмуртской Республике: оказывает консультационную и методическую помощь организациям в сфере туризма. Кроме того Отдел развития туристской деятельности проводит мониторинг состояния туристской отрасли в республике, на основе чего создает отраслевые базы данных.

Приоритетными задачами деятельности АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления» на данный момент являются:

1. Привлечение туристов в Удмуртскую Республику путем создания привлекательного образа региона посредством взаимосвязи с крупными туроператорами.
2. Выработка стратегии развития туризма в регионе.
3. Консолидация сил местных туроператоров, готовых продвигать местный турпродукт за пределами Удмуртской Республики.
4. Привлечение волонтеров к работе с туристами на массовых мероприятиях и фестивалях.

Таким образом, в последнее десятилетие, начиная с 2009 г., управление туристской отраслью в Удмуртской Республике последовательно переходило из ведения Министерства физической культуры и спорта УР в ведение Министерства культуры и туризма УР, а с 2019 г. – в ведение Министерства экономики УР. Ведомственные предпочтения зачастую влияли на приоритеты в развитии регионального туризма в ущерб формированию туристской отрасли как экономической системы. Министерство экономики УР имеет все возможности для координации деятельности государственных, муниципальных и бизнес-структур с целью развития туристской отрасли региона на основе рыночных механизмов и превращения туризма в эффективную отрасль экономики. В целом, система управления региональным туризмом сохраняется как частично децентрализованная, для которой характерно сохранение независимости предпринимательской деятельности отдельных субъектов туристской индустрии, с одной стороны, и активное участие государственных органов в регулировании отрасли, с другой стороны. Формирование более выраженной позиции государственных органов в лице Министерства экономики в определении приоритетов в развитии регионального туризма, выдвижении инициатив в области нормативно-правового регулирования отрасли, активизации деятельности по формированию и продвижению туристского имиджа региона и созданию благоприятных условий для развития инфраструктуры современного туристского комплекса, позволяют сделать вывод о росте

государственного влияния на туристскую отрасль. Как отмечалось, это позитивная тенденция для территорий, где рынок туристских услуг только начинает складываться, соответственно, есть основания прогнозировать рост темпов развития туристской индустрии в Удмуртской Республике.

**Вопросы и задания по теме:**

1. Когда Государственный комитет Удмуртской Республики по физической культуре и спорту был преобразован в Министерство по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики? Какие функции за ним были закреплены? Какие направления деятельности в области туризма стали для данного министерства приоритетными? Выделите наиболее значимые действия, предпринятые данным органом в целях развития внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике?

2. Выделите цели, задачи и приоритеты, закрепленные в Республиканской целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике на 2012-2018 годы», принятой постановлением Правительства Удмуртской Республики № 237 от 04 июня 2012 года. Каких результатов удалось достичь благодаря реализации данной программы?

3. Какие аргументы можно выдвинуть в пользу тезиса о том, что в Удмуртской Республике к началу 2010-х гг. сложилась частично-децентрализованная система управления туризмом? В чем ее суть? Можно ли утверждать, что она подтверждает свою эффективность в современных реалиях?

4. В связи с чем в декабре 2014 г. курирование отрасли туризма в Удмуртской Республике было передано Министерству культуры и было образовано Министерство культуры и туризма Удмуртской Республики? Какие приоритеты в сфере туризма определило данное Министерство? Выделите наиболее значимые результаты его деятельности в области развития внутреннего и въездного туризма.

5. Расскажите о реализации инвестиционного проекта «Создание туристско-рекреационного кластера «Камский берег». Какие наиболее значимые результаты по итогам его реализации были достигнуты?

6. Какие изменения в системе управления туризмом в Удмуртской Республике были произведены в соответствии с указом Главы Удмуртской Республики от 26 ноября 2018 г. № 208 «О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности в Удмуртской Республике»? Чем они были обусловлены?

7. Каковы полномочия и приоритетные задачи созданного в 2019 г. Управления по развитию туризма и туристской деятельности как структурного подразделения Министерства экономики УР?

8. С какой целью были созданы АУ УР «Национальный центр туризма и ремесел» и АУ УР «Центр туристских стратегий и проектного управления»?

9. Какие наиболее важные проблемы, по вашему мнению, стоят перед действующими в настоящее время республиканскими органами управления по туризму в сфере развития регионального туризма?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современном мире туристская отрасль входит в число ведущих развивающихся отраслей мировой экономики. Мультипликативный эффект от развития туризма превращает ее в эффективный инструмент стимулирования социально-экономического роста.

По причине обширности территории страны и разнообразия природных, социальных и экономических возможностей субъектов федерации именно региональный подход к развитию туризма является Российской Федерации определяющим. На данный момент многие регионы России, в том числе и Удмуртская Республика, обладающая достаточными для успешного развития туризма туристскими ресурсами, остаются практически незаметными на туристском рынке в качестве объектов туристского интереса. Один из путей решения данной проблемы – повышение эффективности государственного управления туризмом в регионах.

В настоящем учебном пособии представлены теоретические и практические вопросы, касающиеся государственного управления туризмом: раскрыты основополагающие понятия в этой сфере, охарактеризованы модели управления туризмом в мировой практике, представлена действующая система государственного управления туризмом в Российской Федерации, проанализирован опыт государственного управления туризмом в отдельных регионах, подробно изучен процесс формирования системы государственного управления туризмом в Удмуртской Республике.

В Российской Федерации государственное управление туризмом осуществляется на двух уровнях – федеральном и региональном. На федеральном уровне решаются вопросы развития всей туристской отрасли в стране: определяется государственная политика в сфере туризма, вырабатываются стратегические документы, устанавливаются стандарты функционирования отрасли. Роль государственного управления туризмом на региональном уровне определяется спецификой туристско-рекреационного потенциала и особенностями развития туристской отрасли в субъекте федерации. Это подтверждает и мировой опыт регионального управления туризмом. Целый ряд государств, успешно осуществляющих деятельность по развитию туристской деятельности на своей территории, адаптировали государственную систему управления туризмом к региональным особенностям, что позволило повысить эффективность всех действий, осуществляемых туристскими администрациями этих стран.

Отечественный опыт государственного управления туризмом на региональном уровне показывает, что на данный момент не все субъекты федерации смогли выстроить эффективную систему государственного управления на своей территории, в то же время некоторые регионы демонстрируют успешный опыт в этой области. Анализ удачных практик управления туризмом может стать основой формирования эффективной системы государственного управления туризмом в других субъектах федерации, в том числе, в Удмуртской Республике.

В процессе становления система государственного управления туризмом Удмуртской Республики прошла путь от жесткого контроля туристской отрасли со стороны государства и профсоюзных организаций в советский период до полной децентрализации управления туризмом и перехода отрасли на самофинансирование в 1990-е гг. На данный момент систему государственного управления туризмом в республике можно определить как частично децентрализованную с явно выраженным вектором к централизации и усилению

роли государства. В целом, региональная модель традиционно повторяет базовые характеристики федеральной системы государственного управления туризмом.

Полномочия по управлению туризмом и туристской деятельностью с января 2019 года возложены на Министерство экономики Удмуртской Республики, а именно Управление по развитию туризма и туристской деятельности. Новой структуре управления туризмом в Удмуртской Республике предстоит выработать эффективные формы взаимодействия с субъектами туризма региона, определять стратегические направления развития отрасли, адаптировать нормативную базу к региональным особенностям, предпринимать комплекс мер по формированию и продвижению туристского имиджа региона.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Артемова Е.И. Международный опыт управления в сфере продвижения и развития туризма // Научный журнал КубГАУ. – №92(08). – 2013. – Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2013/08/pdf/26.pdf>
2. Архив группы компаний «Турист»: Схема развития и размещения объектов туризма в Удмуртской АССР на период до 2000 года: том 1. – Удмуртгражданпроект: Ижевск, 1983.
3. Архив группы компаний «Турист»: Схема развития и размещения объектов туризма в Удмуртской АССР на период до 2000 года: том 2. – Удмуртгражданпроект: Ижевск, 1983.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций — М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
5. Барометр международного туризма за 2017 год – Режим доступа: [http://mf.rmat.ru/wyswyg/file/2018%20news/UNWTO\\_Barom18\\_01\\_January\\_Statistical\\_Annex\\_ru.pdf](http://mf.rmat.ru/wyswyg/file/2018%20news/UNWTO_Barom18_01_January_Statistical_Annex_ru.pdf)
6. Баталова Л.В. Туристско-экскурсионная деятельность в Удмуртии в 30-е годы XX века // Вестник Удмуртского университета. – 2010. – №3. – С. 153-158. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/turistsko-ekskursionnaya-deyatelnost-v-udmurtii-v-30-e-gody-xx-veka>
7. Баталова Л.В., Васильева Л.В. Туризм в Удмуртии: история и современность: монография. – Ижевск: Удмуртский университет, 2012. – 444 с.
8. Баталова Л.В., Мерзлякова Г.В. История туризма в Удмуртии (вторая половина XIX - начало XX вв.) // Современные проблемы сервиса и туризма. – 2011. – №2. – С.15-20. – Режим доступа: [http://tourlib.net/statti\\_tourism/batalova.htm](http://tourlib.net/statti_tourism/batalova.htm)
9. Баталова Л.В., Мерзлякова Г.В. Становление и развитие внутреннего туризма в Удмуртии // Вестник Удмуртского университета. – 2013. – №3. – С. 147-160. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-vnutrennego-turizma-v-udmurtii>
10. Баталова Л.В., Мерзлякова Г.В. Становление и развитие органов управления отечественным туристско-экскурсионным делом (на примере Удмуртии) // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – Режим доступа: <http://koet.syktu.ru/vestnik/2011-4/3/3.htm>
11. Бунаков О.А. Развитие регионального туризма с учетом национальных особенностей (на примере Республики Татарстан) // Российские регионы: взгляд в будущее. – 2017. – С.138-145. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-regionalnogo-turizma-s-uchetom-natsionalnyh-osobennostey-na-primere-respubliki-tatarstan>
12. Бюджетная роспись на 2017 год. Министерство культуры и туризма Удмуртской Республики. – Режим доступа: <http://minkultura.udmurt.ru/deyatelnost/otkrytye-dannye/2017-god/index.php>
13. Волков С.К. Немецкий опыт развития сферы туризма. – Режим доступа: <http://www.sov-europe.ru/2016/5-2016/12.pdf>

14. Вопросы Государственного комитета Республики Татарстан по туризму: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан №234 от 12 апреля 2014 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/469123736>
15. Вотинцева Н.А. Развитие туризма в Удмуртии (середина 1985 – 1991 гг.): учебное пособие – Ижевск: Издательство «Удмуртский университет», 2013. – 87 с.
16. Вотинцева Н.А. Развитие туризма в Удмуртии в годы девятой пятилетки (1971-1975) // Гуманитарный вектор. – 2015. – №3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-turizma-v-udmurtii-v-gody-devyatoy-pyatiletki-1971-1975>
17. Въездной Туризм в Россию в 2018 – Рейтинг Стран. – Режим доступа: <http://turstat.com/foreigntravelrussia2018>
18. Выставочный центр «Удмуртия». – Режим доступа: <http://www.vcudmurtia.ru/events/rest/history/>
19. Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 551 с.
20. Государственное и муниципальное управление в сфере туризма: учебник / под ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 192 с.
21. Гуляев В.Г., Селиванов И.А. Туризм: экономика, управление, устойчивое развитие: учебник. – М.: Советский спорт, 2008. – 280 с.
22. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник. Т. 1. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с.
23. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник. Т. 2. – Новосибирск: Наука, 2010. – 519 с.
24. Ефремова М.В., Смирнова И.П. Анализ зарубежного опыта государственных управленческих механизмов в сфере туризма // Экономический анализ: теория и практика. – 2003. - №5. – С.11-20
25. Изменения в Устав автономного учреждения культуры Удмуртской Республики «Национальный центр декоративно-прикладного искусства и ремесел». – Режим доступа: <http://decorudm.ru/upload/iblock/511/511111b7f04a09c3882824d9ef1063e0.pdf>
26. Кабушкин Н.И. Менеджмент туризма. – Мн.: БГЭУ, 1999. – 644 с.
27. Кабушкин, Н.И. Основы менеджмента / Н.И. Кабушкин. – Москва: Машиностроение, 2015. – 336 с.
28. Карпова Г.А., Максанова Л.Б.-Ж. Проблемы совершенствования управления туризмом на уровне региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2016. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-sovershenstvovaniya-upravleniya-turizmom-na-urovne-regiona>
29. Карпова Г.А., Хорева Л.В. Экономика и управление туристской деятельностью: учебное пособие в 2-х частях. Ч. 1. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 268 с.
30. Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
31. Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)». – Режим доступа: <https://www.russiatourism.ru/upload/iblock/b6a/Концепция.pdf>

32. Кристиан фон Юне Мировая практика. Как регулируется туризм в США // Вестник АТОР. – 03.07.2017. – Режим доступа: <http://www.atorus.ru/press-centre/new/39701.html>
33. Логвина Е.В., Страчкова Н.В. Международный опыт в сфере развития туризма (на примере Германии) // Учёные записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. География. Геология. Том 1 (67). – 2015. – №3. – С. 3-19.
34. Лойко О.Т. Туризм и гостиничное хозяйство: учебное пособие. – Томск: Издательство ТПУ, 2005. – 152 с. – Режим доступа: [http://tourlib.net/books\\_tourism/lojko.htm](http://tourlib.net/books_tourism/lojko.htm)
35. Ломаев В.В. Туристический маршрут «Живое ремесло» // «Дома ремёсел – новые культурные институции»: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Ижевск, 2017. – С. 60-61. – Режим доступа: <http://decorudm.ru/upload/iblock/237/23783d7cffc33de184235cfb8c1f5be5.pdf>
36. Людвиг Л.П. Развитие регионального туризма на основе стратегии управления туристскими ресурсами: автореферат диссертации кандидата экономических наук. – Иркутск, 2006. – 23 с. – Режим доступа: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003272639>
37. Материалы итогового заседания коллегии Министерства по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской республики от 19 февраля 2015 года. – Режим доступа: <http://www.minsport18.udmurt.ru/minist/kollegia/>
38. Менеджмент туризма: учебник / А. Д. Чудновский, Н. В. Королев, Е.А. Гаврилова, М. А. Жукова, Н. А. Зайцева. – М. : Федеральное агентство по туризму, 2014. – 576 с.
39. Мерзлякова Г.В., Баталова Л. В. Развитие регионального туризма: становление системы органов управления (на примере Удмуртии) // Вестник Казанского технологического университета, 2013. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitiye-regionalnogo-turizma-stanovlenie-sistemy-organov-upravleniya-na-primere-udmurtii>
40. Мерзлякова Г.В., Баталова Л.В., Оконникова Т.И. Программно-целевой метод управления региональным туризмом в Удмуртской Республике // Сервис в России и за рубежом. – 2014. – №6. – Режим доступа: <https://readera.ru/programmno-celevoj-metod-upravleniya-regionalnym-turizmom-v-udmurtskoj-respublike-14057848#>
41. Начала современного естествознания: тезаурус / В.Н. Савченко, В.П. Смагин. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006. – 336 с.
42. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность: федеральный закон № 49-ФЗ от 2 марта 2016 года. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_194702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194702/)
43. О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»: федеральный закон №156-ФЗ от 27 июля 2006 года. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=65349&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.8003298253971103#09198985940510216>
44. О Государственном комитете Удмуртской Республики по физической культуре и спорту (с изменениями на 12 января 2006 года): постановление Правительства Удмуртской Республики №1091 от 23 декабря 2002 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/960006448>

45. О лицензировании международной туристической деятельности в Удмуртской Республике: постановление Правительства Удмуртской Республики № 160 от 24 февраля 1997 года. – Режим доступа: [http://infocourt.ru/d/a\\_udmurtskaya-respublika/c\\_pravitelstvom-udmurtskoy-respubliki/24938333/o-licenzirovanii-mezhdunarodnoy-turisticheskoy-deyatelnosti-v-udmurtskoy-respublike.html](http://infocourt.ru/d/a_udmurtskaya-respublika/c_pravitelstvom-udmurtskoy-respubliki/24938333/o-licenzirovanii-mezhdunarodnoy-turisticheskoy-deyatelnosti-v-udmurtskoy-respublike.html)
46. О лицензировании международной туристской деятельности в Российской Федерации: постановление Правительства РФ № 1343 от 25 декабря 1993 года. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2967/)
47. О лицензировании международной туристской деятельности в Удмуртской Республике: постановление Правительства Удмуртской Республики №600 от 9 июня 2001 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/960004080>
48. О Межведомственном координационном совете по развитию туризма при правительстве Удмуртской Республики: распоряжение Правительства Удмуртской Республики № 591-р от 16 июля 2012 года. – Режим доступа: [http://www.udmurt.ru/about/government/about\\_government/coordinating/](http://www.udmurt.ru/about/government/about_government/coordinating/)
49. О Министерстве культуры и туризма Удмуртской Республики: постановление Правительства Удмуртской Республики №520 от 15 декабря 2014 года. – Режим доступа: <http://minkultura.udmurt.ru/o-ministerstve/normativno-pravovye-akty-opredelyayushchie-polnomochiya-ministerstva/normativno-pravovye-akty-opredelyayushchie-polnomochiya-ministerstva.php>
50. О Министерстве по физической культуре, спорту и молодежной политике Удмуртской Республики: постановление Правительства Удмуртской Республики №521 от 15 декабря 2014 года. – Режим доступа: [https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&\\*=4qjD4K%2FIpZ5jqM31iqA3%2FodjRGd7InVyb](https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=4qjD4K%2FIpZ5jqM31iqA3%2FodjRGd7InVyb)
51. О Министерстве экономики Удмуртской Республики (с изменениями на 28 декабря 2018 года): постановление Правительства Удмуртской Республики №15 от 26 января 2015 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/428600803>
52. О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации №437 от 05 июня 2008 (редакция от 29 мая 2019). – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_77491/e218008433151139e61b192421cb9c8936c26462/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77491/e218008433151139e61b192421cb9c8936c26462/)
53. О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности: указ Президента Российской Федерации №514 от 14 сентября 2018. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_306745/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306745/)
54. О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности в Удмуртской Республике: указ Главы Удмуртской Республики №208 от 26 ноября 2018 года. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/hotlaw/udmurtia/1233804/>
55. О создании автономного учреждения Удмуртской Республики «Молодежный, детский, студенческий туризм»: распоряжение Правительства Удмуртской Республики № 881-р от 29 сентября 2008 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/428643240>
56. О создании научно-образовательного кластера в сфере торговли, индустрии гостеприимства, сервиса и услуг Республики Татарстан (с изменениями на 27 декабря 2016

года): постановление Кабинета Министров Республики Татарстан №210 от 21 марта 2011 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/917043305>

57. О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» (с изменениями на 7 февраля 2018 года): постановление Правительства Российской Федерации №644 от 2 августа 2011 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902295121>

58. Об автономном учреждении Удмуртской Республики «Центр туристских стратегий и проектного управления»: приказ Министерства культуры и туризма Удмуртской Республики №01/01-05/149 от 8 июня 2018 года. – Режим доступа: <https://bus.gov.ru/pub/agency/225791>

59. Об изменении подведомственности автономного учреждения Удмуртской Республики «Молодежный, детский, студенческий туризм»: распоряжение Правительства Удмуртской Республики №346-р от 3 апреля 2018 года. – Режим доступа: <https://bus.gov.ru/pub/agency/225791>

60. Об итогах реализации ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации на 2011-2018 годы». – Режим доступа: <https://www.russiatourism.ru/news/14755/>

61. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федеральный закон № 132-ФЗ от 24 ноября 1996. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12462/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/)

62. Об утверждении Государственной программы «Развитие сферы туризма и гостеприимства в Республике Татарстан на 2014-2021 годы»: постановление Кабинета Министров Республик Татарстан №522 от 21 июля 2014 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/412383352>

63. Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики «Культура Удмуртии» (с изменениями на 26 февраля 2019 года): постановление Правительства Удмуртской Республики № 326 от 6 июля 2015 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/430502823>

64. Об утверждении Положения о проведении республиканского конкурса «Лидер туризма» в 2018 году: приказ Государственного комитета Республики Татарстан по туризму №33 от 16 апреля 2018 года. – Режим доступа: <http://tourism.tatarstan.ru/rus/lider-turizma-2017.htm>

65. Об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Татарстан на финансовое обеспечение (возмещение) затрат организаций, связанных с осуществлением деятельности социальной значимости в сфере внутреннего и въездного туризма на территории Республики Татарстан: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан №724 от 21 августа 2012 года. – Режим доступа: <http://tourism.tatarstan.ru/rus/konkursniy-otbor-na-predostavlenie-subsidiy-iz.htm>

66. Об утверждении республиканской целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике на 2012-2018 годы»: постановление Правительства Удмуртской Республики № 237 от 04 июня 2012 года. – Режим доступа: <http://minkultura.udmurt.ru/files/o-ministerstve/uchastie-v-tselevykh-programmakh/respublikanskije-programmy/razvitie-vnutrennego-i-vezdnogo-turizma-v-udmurtskoy-respublike-na-2012-2018-gody/Postanovlenie237.pdf>

67. Об утверждении Стратегии развития сферы туризма Республики Татарстан до 2021 года и плановый период до 2030 года: приказ Государственного комитета Республики Татарстан по туризму №109 от 24 июля 2017 года. – Режим доступа: [http://cesi.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub\\_1052563.pdf](http://cesi.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_1052563.pdf)
68. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации № 941-р от 31 мая 2014. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164146/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164146/)
69. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ N 2129-р от 20.09.2019 – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_333756/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333756/)
70. Об утверждении Стратегии развития туристско-рекреационного кластера "Камский берег" Удмуртской Республики: распоряжение Правительства Удмуртской Республики №510-р от 25 мая 2015 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/428600095>
71. Об участии Удмуртской Республики в государственно-частном партнерстве при реализации инвестиционного проекта «Туристско-рекреационный кластер «Камский берег» Удмуртской Республики. I этап: распоряжение Правительства Российской Федерации №201-р от 10 марта 2015 года. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/428600586>
72. Огудин С.А. Институциональные условия развития туристской отрасли региона // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1. – Режим доступа: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=18022>
73. Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; под общ.ред. Л.И. Евенко ; вступ. ст. Л.И. Евенко. – М.: Дело, 2004. – 719 с.
74. Отчет об участии Министерства культуры и туризма Удмуртской Республики в проведенной 14-16 апреля 2016 г. VII Всероссийской специализированной выставке «Туризм. Спорт. Отдых». – Режим доступа: [http://minkultura.udmurt.ru/napravleniya/normativnye-dokumenty-v-sfere-turizma/index.php?sphrase\\_id=7747](http://minkultura.udmurt.ru/napravleniya/normativnye-dokumenty-v-sfere-turizma/index.php?sphrase_id=7747)
75. Официальный сайт Национального комитета Германии по туризму. – Режим доступа: <http://www.germany.travel/de/index.html>
76. Официальный сайт Ассоциации рестораторов и отельеров Республики Татарстан. – Режим доступа: <http://апио-рт.рф/>
77. Официальный сайт Ассоциации туристских агентств Республики Татарстан. – Режим доступа: <http://www.atart.ru/>
78. Официальный сайт Всемирной туристской организации. – Режим доступа: <https://www2.unwto.org/>
79. Официальный сайт Государственного комитета Республики Татарстан по туризму. – Режим доступа: <http://tourism.tatarstan.ru/>
80. Официальный сайт Комитета по туризму Администрации Владимирской области. – Режим доступа: <https://kt.avо.ru/main>
81. Официальный сайт Министерства экономики Удмуртской Республики. – Режим доступа: <http://economy.udmurt.ru/>
82. Официальный сайт Немецкой ассоциации туризма. – Режим доступа: <http://www.deuschertourismusverband.de/>

83. Официальный сайт Правительства штата Техас. – Режим доступа: <https://gov.texas.gov/>
84. Официальный сайт Управления по культуре и туризму провинции Анталья – Режим доступа: <http://www.antalyakulturturizm.gov.tr>
85. Официальный туристский портал Республики Татарстан «VisitTatarstan». – Режим доступа: <https://visit-tatarstan.com/>
86. Пелявина И. Территория гостеприимства. Краевые власти определили приоритеты в развитии туризма на ближайшее время. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3683799>
87. Первого июля в Москве пройдет национальный удмуртский праздник «Гербер». – Режим доступа: <http://pp-udmurt.ru/press-centre/news/1-iyulya-v-moskve-proydet-nacionalnyy-udmurtskiy-prazdnik-gerber>
88. Положение о проведении IX республиканского конкурса «Путешествие к истокам» в 2018 году. – Режим доступа: <http://tourism.tatarstan.ru/rus/konkurs-puteshestvuy-k-istokam.htm>
89. Положение о проведении конкурса «Лучший туроператор Республики Татарстан 2018 года». – Режим доступа: <http://tourism.tatarstan.ru/rus/konkurs-luchshiy-turoperator-respubliki-tatarstan.htm>
90. Положение о Федеральном агентстве по туризму. – Режим доступа: [https://www.russiatourism.ru/contents/ob\\_agentstve/Regulation\\_of\\_the\\_Russiatourism/](https://www.russiatourism.ru/contents/ob_agentstve/Regulation_of_the_Russiatourism/)
91. Правовое обеспечение туризма: учебник / под общ.ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 336с.
92. Путрик Ю.С. Формирование и развитие государственной политики в области туризма в Российской Федерации в 1991-2009 годах. – Москва, 2010. – Режим доступа: <https://dvs.rsl.ru/>
93. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-н/Дону: Ростиздат, 2011. – 316 с.
94. Разумный В.В., Давла Мухаммад Абдель Хамид Опыт Египта и Турции в сфере развития туристического бизнеса: сравнительный анализ // Вісник ДІТБ. Серія: Економіка, організація та управління під приємствами туристичної індустрії та туристичної галузі в цілому. – 2008. – №12. – С.259-263. – Режим доступа: [http://tourlib.net/statti\\_tourism/razumnyj3.htm](http://tourlib.net/statti_tourism/razumnyj3.htm)
95. С 11 по 13 марта 2017 года в Москве прошла XII Международная туристская выставка «Интурмаркет». – Режим доступа: <http://sarapul.bezformata.com/listnews/turistskaya-vistavka-inturmarket/55665622/>
96. Севастьянова С.А. Региональное планирование развития туризма и гостиничного хозяйства: учебное пособие для вузов. – М.: КноРус, 2007. – 256 с.
97. Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 г. – Режим доступа: <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/ser/strategia/>
98. Тотонова Е.Е. Модели управления региональным туризмом на примере Северных территорий Канады // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 14. – С. 383-187. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-upravleniya-regionalnym-turizmom-na-primere-severnyh-territoriy-kanady>

99. Тотонова Е.Е. Формирование системы управления туризмом на муниципальном уровне (на примере Республики Саха) // Концепт. – 2014. – № 12. – Режим доступа: <http://e-kon-cept.ru/2014/14349.htm>.
100. Туристско-информационный центр Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://www.visitudmurtia.ru/about/center-tic.php>
101. Туристско-рекреационный кластер «Камский берег». – Режим доступа: [http://ckr18.ru/catalog/klastery/turistsko-rekreacionnyy-klaster-kamskiy-bereg/\\_sort,title/order,asc/](http://ckr18.ru/catalog/klastery/turistsko-rekreacionnyy-klaster-kamskiy-bereg/_sort,title/order,asc/)
102. Турпоток в Удмуртию в 2018 году вырос на 28%. – Режим доступа: [https://travel.rambler.ru/news/41620205/?utm\\_content=rtravel&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://travel.rambler.ru/news/41620205/?utm_content=rtravel&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)
103. Тхагапсов А.В. Виды систем управления в туризме. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/vidy-sistem-upravleniya-v-turizme>
104. Устав автономного учреждения культуры Удмуртской Республики «Национальный центр декоративно-прикладного искусства и ремесел». – Режим доступа: <http://decorudm.ru/upload/iblock/d4f/d4f9ea9c74f697044ed5f042f60d4cfc.pdf>
105. Устав автономного учреждения Удмуртской Республики «Молодежный, детский, студенческий туризм». – Режим доступа: <https://bus.gov.ru/pub/agency/225791>
106. Устав автономного учреждения Удмуртской Республики «Национальный центр туризма и ремесел». – Режим доступа: <https://bus.gov.ru/pub/agency/234500>
107. Устав автономного учреждения Удмуртской Республики «Центр туристских стратегий и проектного управления». – Режим доступа: <https://bus.gov.ru/pub/agency/225791>
108. Философский энциклопедический словарь. – М.: Политиздат, 1983. – 704 с.
109. Численность размещенных лиц в коллективных средствах размещения в 2016 году (по полному кругу хозяйствующих субъектов). – Режим доступа: <https://www.russiatourism.ru/contents/statistika/statisticheskie-dannye-po-rf-2018/>
110. Чудновский А.Д., Жукова М.А. Управление индустрией туризма : учеб. пособие для вузов / А. Д. Чудновский, М. А. Жукова, Гос. ун-т упр., Ин-т туризма и развития рынка. - 4-е изд., испр. и доп. - Москва : КноРус, 2019. – 436 с.
111. Чудновский А.Д., Жукова М.А. Управление индустрией туризма России в современных условиях : учеб. пособие для вузов / А. Д. Чудновский, М. А. Жукова. - Москва : КноРус, 2018. – 415 с.
112. Шакирова А.И. Функции управления туризмом в регионе // Вестник экономики, права и социологии. – 2011. – № 3. – С. 99-102. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-upravleniya-turizmom-v-regione>
113. Шاپеева О.Н. Зарубежный опыт эффективного управления туризмом на муниципальном уровне // Региональный туризм: опыт, проблемы, перспективы: сб. науч. ст. – Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2018. – Вып. 7. – С. 55-59.
114. Шимин Н.А. Маркетинг туристского региона как необходимое условие эффективного управления региональным туризмом // Управление экономическими системами: электронный журнал. – 2012. – № 7. – Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs43-432012/item/1462-2012-07-25-05-37-26>
115. Шимин Н.А. Проблемы обеспечения устойчивого развития регионального туризма и пути их решения // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2010. – № 4 (24). – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-obespecheniya-ustoychivogo-razvitiya-regionalnogo-turizma-i-puti-ih-resheniya>

116. Шимин Н.А. Управление туризмом на региональном уровне: маркетинговый аспект // Известия Сочинского государственного университета. – 2013. – № 4-1 (27). – С. 207-211. – Режим доступа: <http://oaji.net/articles/2014/8-1393861500.pdf>

117. Law for the encouragement of tourism No. 2634. – Режим доступа: <http://www.kultur.gov.tr/EN-113295/law-for-the-encouragement-of-tourism.html>

118. Tourism strategy of Turkey – 2023. – Режим доступа: [http://www.kultur.gov.tr/Eklenti/43537,turkeytourismstrategy2023pdf.pdf?0&\\_tag1=796689BB12A540BE0672E65E48D10C07D6DAE291](http://www.kultur.gov.tr/Eklenti/43537,turkeytourismstrategy2023pdf.pdf?0&_tag1=796689BB12A540BE0672E65E48D10C07D6DAE291)

## РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

### *Основная литература*

1. Баталова Л.В., Васильева Л.В. Туризм в Удмуртии: история и современность: монография. – Ижевск: Удмуртский университет, 2012. – 444 с.
2. Вотинцева Н.А. Развитие туризма в Удмуртии (середина 1985 – 1991 гг.): учебное пособие – Ижевск: Издательство «Удмуртский университет», 2013. – 87 с.
3. Государственное и муниципальное управление в сфере туризма: учеб. для вузов по направлению подготовки «Туризм» / А.Г. Бобкова, С.А. Кудреватых, Е.Л. Писаревский и [др.]; под ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 192 с.
4. Управление индустрией туризма : учеб. пособие для вузов / А. Д. Чудновский, М. А. Жукова, Гос. ун-т упр., Ин-т туризма и развития рынка. - 4-е изд., испр. и доп. - Москва : КноРус, 2019. - 436,
5. Управление индустрией туризма России в современных условиях : учеб. пособие для вузов / А. Д. Чудновский, М. А. Жукова. - Москва : КноРус, 2018. – 415 с.

### *Дополнительная литература*

1. Артемова Е.И. Международный опыт управления в сфере продвижения и развития туризма // Научный журнал КубГАУ. – №92(08). – 2013. – Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2013/08/pdf/26.pdf>
2. Баталова Л.В. Туристско-экскурсионная деятельность в Удмуртии в 30-е годы XX века // Вестник Удмуртского университета. – 2010. – №3. – С. 153-158. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/turistsko-ekskursionnaya-deyatelnost-v-udmurtii-v-30-e-gody-xx-veka>
3. Баталова Л.В., Мерзлякова Г.В. История туризма в Удмуртии (вторая половина XIX - начало XX вв.) // Современные проблемы сервиса и туризма. – 2011. – №2. – С.15-20. – Режим доступа: [http://tourlib.net/statti\\_tourism/batalova.htm](http://tourlib.net/statti_tourism/batalova.htm)
4. Баталова Л.В., Мерзлякова Г.В. Становление и развитие внутреннего туризма в Удмуртии // Вестник Удмуртского университета. – 2013. – №3. – С. 147-160. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-vnutrennego-turizma-v-udmurtii>
5. Баталова Л.В., Мерзлякова Г.В. Становление и развитие органов управления отечественным туристско-экскурсионным делом (на примере Удмуртии) // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – Режим доступа: <http://koet.syktso.ru/vestnik/2011/2011-4/3/3.htm>
6. Бунаков О.А. Развитие регионального туризма с учетом национальных особенностей (на примере Республики Татарстан) // Российские регионы: взгляд в будущее. – 2017. – С.138-145. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-regionalnogo-turizma-s-uchetom-natsionalnyh-osobennostey-na-primere-respubliki-tatarstan>
7. Волков С.К. Немецкий опыт развития сферы туризма. – Режим доступа: <http://www.sov-europe.ru/2016/5-2016/12.pdf>

8. Вотинцева Н.А. Развитие туризма в Удмуртии (середина 1985 – 1991 гг.): учебное пособие – Ижевск: Издательство «Удмуртский университет», 2013. – 87 с.
9. Вотинцева Н.А. Развитие туризма в Удмуртии в годы девятой пятилетки (1971-1975) // Гуманитарный вектор. – 2015. – №3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-turizma-v-udmurtii-v-gody-devyatoy-pyatiletki-1971-1975>
10. Государственное и муниципальное управление в сфере туризма: учеб. для вузов по направлению подготовки «Туризм» / А.Г. Бобкова, С.А. Кудреватых, Е.Л. Писаревский и [др.]; под ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 192 с.
11. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник. Т. 1. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с.
12. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник. Т. 2. – Новосибирск: Наука, 2010. – 519 с.
13. Ефремова М.В., Смирнова И.П. Анализ зарубежного опыта государственных управленческих механизмов в сфере туризма // Экономический анализ: теория и практика. – 2003. - №5. – С.11-20
14. Кабушкин Н.И. Основы менеджмента / Н.И. Кабушкин. – Москва: Машиностроение, 2015. – 336 с.
15. Карпова Г.А., Максанова Л.Б.-Ж. Проблемы совершенствования управления туризмом на уровне региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2016. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-sovershenstvovaniya-upravleniya-turizmom-na-urovne-regiona>
16. Карпова Г.А., Хорева Л.В. Экономика и управление туристской деятельностью: учебное пособие в 2-х частях. Ч. 1. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 268 с.
17. Кристиан фон Юне. Мировая практика. Как регулируется туризм в США // Вестник АТОР. – 03.07.2017. – Режим доступа: <http://www.atorus.ru/press-centre/new/39701.html>
18. Логвина Е.В., Страчкова Н.В. Международный опыт в сфере развития туризма (на примере Германии) // Учёные записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. География. Геология. Том 1 (67). – 2015. – №3. – С. 3-19.
19. Лойко О.Т. Туризм и гостиничное хозяйство: учебное пособие. – Томск: Издательство ТПУ, 2005. – 152 с. – Режим доступа: [http://tourlib.net/books\\_tourism/lojko.htm](http://tourlib.net/books_tourism/lojko.htm)
20. Людвиг Л.П. Развитие регионального туризма на основе стратегии управления туристскими ресурсами: автореферат диссертации кандидата экономических наук. – Иркутск, 2006. – 23 с. – Режим доступа: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003272639>
21. Менеджмент туризма: учебник / А. Д. Чудновский, Н. В. Королев, Е.А. Гаврилова, М. А. Жукова, Н. А. Зайцева. – М. : Федеральное агентство по туризму, 2014. – 576 с.
22. Мерзлякова Г.В., Баталова Л. В. Развитие регионального туризма: становление системы органов управления (на примере Удмуртии) // Вестник Казанского технологического университета, 2013. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-regionalnogo-turizma-stanovlenie-sistemy-organov-upravleniya-na-primere-udmurtii>
23. Мерзлякова Г.В., Баталова Л.В., Оконникова Т.И. Программно-целевой метод управления региональным туризмом в Удмуртской Республике // Сервис в России и за рубежом. – 2014. – №6. – Режим доступа: <https://readera.ru/programmno-celevoj-metod-upravleniya-regionalnym-turizmom-v-udmurtskoj-respublike-14057848#>
24. Путрик Ю.С. Формирование и развитие государственной политики в области туризма в Российской Федерации в 1991-2009 годах. – Москва, 2010. – Режим доступа: <https://dvs.rsl.ru/>

25. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-н/Дону: Ростиздат, 2011. – 316 с.
26. Разумный В.В., Давла Мухаммад Абдель Хамид. Опыт Египта и Турции в сфере развития туристического бизнеса: сравнительный анализ // Вісник ДІТБ. Серія: Економіка, організація та управління під приємствами туристичної індустрії та туристичної галузі в цілому. – 2008. – №12. – С.259-263. – Режим доступа: [http://tourlib.net/statti\\_tourism/razumnyj3.htm](http://tourlib.net/statti_tourism/razumnyj3.htm)
27. Севастьянова С.А. Региональное планирование развития туризма и гостиничного хозяйства: учебное пособие для вузов. – М.: КноРус, 2007. – 256 с.
28. Тотонова Е.Е. Модели управления региональным туризмом на примере Северных территорий Канады // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 14. – С. 383-187. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-upravleniya-regionalnym-turizmom-na-primere-severnyh-territoriy-kanady>
29. Тотонова Е.Е. Формирование системы управления туризмом на муниципальном уровне (на примере Республики Саха) // Концепт. – 2014. – № 12. – Режим доступа: <http://e-kon-cept.ru/2014/14349.htm>.
30. Шакирова А.И. Функции управления туризмом в регионе // Вестник экономики, права и социологии. – 2011. – № 3. – С. 99-102. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-upravleniya-turizmom-v-regione>
31. Шимин Н.А. Управление туризмом на региональном уровне: маркетинговый аспект // Известия Сочинского государственного университета. – 2013. – № 4-1 (27). – С. 207-211. – Режим доступа: <http://oaji.net/articles/2014/8-1393861500.pdf>

Учебное издание

Оконникова Татьяна Ивановна  
Шапеева Ольга Николаевна

**Управление туризмом на региональном уровне  
(на примере Удмуртской Республики)**

Учебное пособие

*Авторская редакция*

---

Подписано в печать \*\*.\*\*.\*\*\*\*. Формат 60х84 1/16.

Усл. печ. л. \*\*,\*\*. Уч. изд. л. \*\*,\*\*.

Тираж \*\* экз. Заказ № \*\*\*\*.

Издательский центр «Удмуртский университет»  
426034, Ижевск, Университетская, д. 1, корп. 4, каб. 207  
Тел./факс: + 7 (3412) 500-295 E-mail: editorial@udsu.ru