

Оригинальная статья
Original article

УДК 338.48

DOI: 10.18413/2408-9346-2024-10-2-0-2

Оборин М. С.^{1, 2, 3, a}
Орлов С. П.^{2, b}

Трансформация приоритетов государственного регулирования
сферы туризма и рекреации в Российской Федерации

¹Пермский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», бульвар Гагарина, 57, Пермь 614070, Россия

²ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», ул. Букирева, 15, Пермь 614990, Россия

³ФГБОУ ВО «Пермский государственный аграрно-технологический университет им. ак. Д. Н. Прянишникова», ул. Петропавловская, 23, Пермь 614990, Россия

^ae-mail: recreachin@rambler.ru

^be-mail: orlovstanislav11@yandex.by

^aSPIN-код 8200-9024

^aORCID 0000-0002-4281-8615

^bORCID 0000-0001-5133-8528

*Статья поступила 01 апреля 2024 г.; принята 04 мая 2024 г.;
опубликована 30 июня 2024 г.*

Аннотация. В настоящей статье рассматривается эволюция трансформации приоритетов государственного регулирования туристической индустрии в Российской Федерации в период 1993-2023 годов. Сфера туризма последовательно развивалась в соответствии с изменениями макроэкономических условий и институциональной среды и в текущий период является важным видом экономической, социальной и культурной деятельности страны. Спрос на туристско-рекреационные услуги является важным фактором восстановления экономики после глобальных кризисов, поэтому выбор эффективных инструментов и механизмов государственной поддержки и регулирования отрасли относится к стратегическим приоритетам национального развития. Целью исследования является определение факторов и условий трансформации приоритетов государственного регулирования туризма и рекреации. Задачи исследования: охарактеризовать научно-теоретические подходы и проанализировать нормативно-правовую базу государственного регулирования индустрии туризма; провести оценку и анализ динамики показателей, характеризующих состояние туризма и рекреации в России в различные исторические этапы развития; охарактеризовать приоритеты государственного регулирования и полученные результаты в выбранные периоды. В ходе исследования была разработана периодизация, включающая четыре этапа. Для каждого этапа были определены свои характерные особенности и проведен анализ результатов показателей туристической отрасли. Также были выявлены общие декларируемые приоритеты для всех периодов. Основной акцент в работе был сделан на изучении нормативно-правовой базы.

Ключевые слова: туризм; рекреация; туристическая индустрия; трансформация; приоритеты; государственное регулирование; стратегия развития туризма

Для цитирования: Оборин М.С., Орлов С.П. Трансформация приоритетов государственного регулирования сферы туризма и рекреации в Российской Федерации // Научный результат. Технологии бизнеса и сервиса. 2024. Т. 10. № 2. С. 16-35. DOI: 10.18413/2408-9346-2024-10-2-0-2

UDC 338.48

Matvey S. Oborin^{1, 2, 3, a} | Transformation of priorities of state regulation of tourism
Stanislav P. Orlov^{2, b} | and recreation in the Russian Federation

¹Plekhanov Russian Economic University,
57 Gagarin Blvd., Perm 614070, Russia

²Perm State National Research University,
15 Bukirev St., Perm 614990, Russia

³Pryanishnikov Perm State Agrarian-Technological University,
23 Petropavlovskaya St., Perm 614990, Russia

^ae-mail: recreachin@rambler.ru

^be-mail: orlovstanislav11@yandex.by

^aSPIN-код 8200-9024

^aORCID 0000-0002-4281-8615

^bORCID 0000-0001-5133-8528

Abstract. This article examines the evolution of the transformation of priorities of state regulation of the tourism industry in the Russian Federation in the period 1993-2023. The tourism sector has consistently developed in accordance with changes in macroeconomic conditions and the institutional environment and is currently an important type of economic, social and cultural activity of the country. The demand for tourism and recreational services is an important factor in economic recovery after global crises, therefore, the choice of effective tools and mechanisms of state support for regulating the industry belongs to the strategic priorities of national development. The purpose of the study is to determine the factors and conditions for the transformation of priorities of state regulation of tourism and recreation. Research objectives: to characterize scientific and theoretical approaches and analyze the regulatory framework of state regulation of the tourism industry; to assess and analyze the dynamics of indicators characterizing the state of tourism and recreation in Russia at various historical stages of development; to characterize the priorities of state regulation and the results obtained in selected periods. In the course of the study, a periodization was developed that includes four stages. For each stage, its characteristic features were identified and the analysis of the results of the indicators of the tourism industry was carried out. Common declared priorities for all periods were also identified. The main focus of the work was on the study of the regulatory framework.

Keywords: tourism; recreation; tourism industry; transformation; priorities; government regulation; tourism development

For citation: Oborin, M. S. and Orlov, S. P. (2024), "Transformation of priorities of state regulation of tourism and recreation in the Russian Federation", *Research Re-*

sult. Business and Service Technologies, 10 (2), pp. 16-35. DOI: 10.18413/2408-9346-2024-10-2-0-2

Введение (Introduction). Туристическая индустрия в последние несколько десятилетий внесла огромный вклад в развитие мировой экономики, постоянно увеличивая свою долю в мировом ВВП и мировой занятости.

Высокий потенциал роста туристической индустрии России определяется колоссальными туристско-рекреационными ресурсами, которыми обладает страна, а также постоянно растущим спросом на туристические продукты на внутреннем рынке. Тем не менее, целый ряд факторов оказывает сдерживающее влияние на динамику роста индустрии. Основной задачей государственного регулирования на современном этапе является устранение негативного влияния данных факторов. Для стимулирования роста внутреннего туризма в Российской Федерации и достижения установленных показателей в наиболее короткие сроки необходима грамотная расстановка приоритетов государственного регулирования сферы туризма и рекреации.

В последние годы целый ряд факторов, преимущественно внешнего характера, оказал значительное влияние на российскую туристическую отрасль, что, в свою очередь, потребовало не только принятия оперативных антикризисных мер поддержки отрасли со стороны профильных государственных органов, но и корректировки и уточнения приоритетов развития сферы туризма в средне- и долгосрочной перспективах. Вышеперечисленное определяет высокую актуальность темы данного исследования.

Кроме того, трансформация приоритетов государственного регулирования сферы туризма и рекреации является актуальным направлением исследований, поскольку позволяет выявить новые тенденции развития отрасли и определить направления государственной политики в этой сфере.

Теоретической базой данной работы выступили труды ряда российских исследователей (Андрианова, 2022; Бушуева, 2020; Гатауллина, 2023; Гурина, 2021; Лапушинская, 2022; Ларионова, 2019; Леонидова, 2022; Шабанова, 2022; Кучумов, 2019; Попкова, 2019; Штольц, 2022; Игнатенко, 2022; Шахватова, 2022).

В академических работах данных авторов рассмотрены вопросы государственного регулирования туристической индустрии, а также вопросы трансформации отрасли.

Одними из наиболее релевантных тематике данного исследования являются статьи Андриановой Ю. В. (Андрианова, 2022) и Бушуевой И. В. (Бушуева, 2020).

Тем не менее, данные работы были опубликованы в период 2020-2022 годов и соответственно не могут учитывать всех накопленных изменений последних лет.

Кроме того, исследуемый временный период в работе Бушуевой И. В. ограничен только анализом нормативно-правовых актов, опубликованных в 2010–2021 гг., и в своей основе представляет сопоставительный анализ двух Стратегий развития туризма в Российской Федерации, действовавшей до 2020 года и действующей до 2035 года.

Андрианова Ю. В., исследуя приоритетные направления развития туристической сферы в России, концентрирует свое внимание на наиболее перспективных видах туризма и определяет необходимые условия, обеспечивающие развитие внутреннего и въездного туризма (Андрианова, 2022). В своей академической работе исследователь опирается на «Стратегию развития туризма в Российской Федерации до 2035 года» и внесенные изменения и дополнения в последние годы, тем самым авторы не рассматривают процессы трансформации приоритетных направлений развития туризма в динамике, а лишь фиксируют текущие.

Работы большинства авторов (Горшклев, 2022; Гурина, 2021; Игнатенко, 2022; Лапушинская, 2022; Кучумов, 2019; Ларионова, 2019; Леонидова, 2022) рассматривают вопросы приоритетов государственного регулирования туризма в России в региональном аспекте. Необходимо отметить, что, исходя из обзора литературных источников, внимание большинства авторов, исследующих рассматриваемые вопросы туризма, сконцентрировано на исследовании вопросов регионального туризма.

Научная новизна исследования заключается в разработанной периодизации трансформации приоритетов государственного регулирования сферы туризма и рекреации в Российской Федерации. В отличие от работ других авторов данная статья рассматривает временной период исследования начиная с 1992 по 2023 год.

Цель исследования (The aim of the work). Цель данной работы – исследовать хронологию трансформации приоритетов государственного регулирования сферы туризма и рекреации в Российской Федерации.

Материалы и методы исследования (Materials and Methods). В работе были использованы следующие методы анализа: сравнительный, описательный, обобщения и систематизации, структурный, статистический, контент-анализ научной литературы по теме исследования. Основой информационной базы исследования послужили:

- официальные статистические данные ФСГС России;
- документы Минэкономразвития Российской Федерации о развитии туризма и туристской деятельности;
- другие нормативно-правовые акты Российской Федерации.

Результаты исследования и их обсуждение (Results and Discussion). Распад Советского Союза и появление на карте новой страны – Российской Федерации ознаменовали начало кардинальных социально-экономических преобразований, в

том числе в сфере туризма. Становление рыночных отношений потребовало принципиально иного государственного регулирования сферы туризма и рекреации с учетом новых реалий. Данные обстоятельства в первую очередь привели к кардинальным изменениям приоритетов регулирования.

На первоначальном этапе происходило формирование органов государственного управления, было создано Министерство культуры и туризма Российской Федерации, в последующем – Комитет по туризму. После начались процессы формирования региональных органов управления туризмом.

Впервые туризм в России был определен в качестве приоритетной отрасли экономики в соответствии с Указом Президента в 1993 году. При этом основное внимание было уделено вопросам регулирования международного туристического обмена. Основные акценты были сосредоточены на въездном туризме. Туристическая индустрия рассматривалась как источник пополнения государственного бюджета в период сложного экономического положения.

В 1994 году в Российской Федерации было введено лицензирование туристской деятельности.

В 1995 году была принята «Концепция реорганизации и развития туризма в Российской Федерации» (Российская газета, 1995). В соответствии с данным документом основным направлением деятельности ответственных государственных органов стала разработка и дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы, создание организационных и экономических основ туристической отрасли, в особенности привлечение инвестиций, продвижение российского туристического продукта на внутреннем и внешних рынках, создание системы подготовки кадров, обновление и реконструкция материальной базы отрасли.

На основании данной концепции в 1996 году была разработана и утверждена

ФЦП «Развитие туризма в Российской Федерации» (Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, 2024), которая содержала конкретные меры по развитию вышеперечисленных приоритетных направлений, тем не менее поставленные задачи не были достигнуты ввиду их ограниченного финансирования.

Одним из первых законодательных актов, впервые регламентировавших приоритеты государственного регулирования в сфере туризма, был Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, 2024). В соответствии с Законом главным общим приоритетом государственного регулирования сферы туризма является поддержка и развитие внутреннего и въездного ту-

ризма. В последующем в статье 4 редакции Закона от 2016 года были отдельно упомянуты некоторые виды туризма в качестве приоритетных. К ним были отнесены такие виды, как социальный, детский и самодельный. В период коронавирусной инфекции COVID-19 в редакции Федерального Закона от 2021 года список был дополнен сельским туризмом.

Существенное влияние на туристический рынок оказали последствия кризиса 1998 года, которые способствовали переориентации туристического потока на внутренний рынок. На рубеже тысячелетий потребовался кардинальный пересмотр приоритетов дальнейшего развития туризма.

Число въездных и выездных туристических поездок в период 1993-2001 гг. представлено на рис. 1.

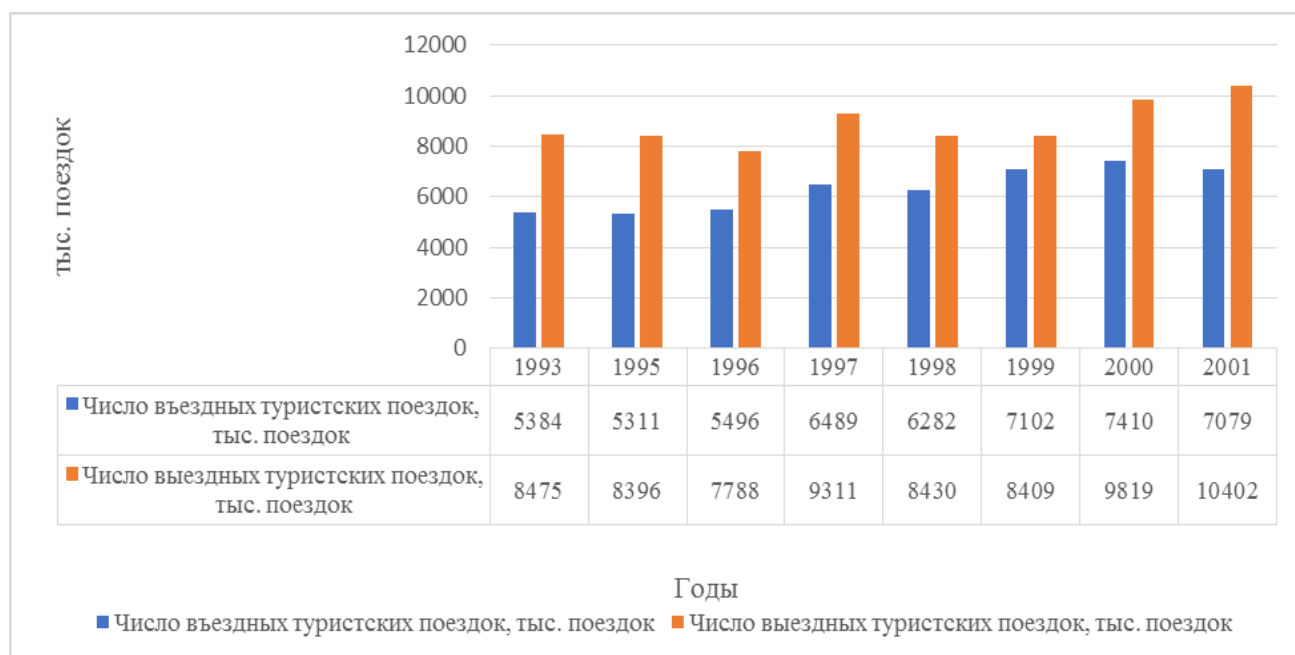


Рис. 1. Число въездных и выездных туристических поездок в период 1993-2001 гг.
 (Федеральная служба государственной статистики, 2024)

Fig. 1. Number of inbound and outbound tourist trips in the period 1993-2001
 (Federal State Statistics Service, 2024)

За рассматриваемый период произошёл рост рассматриваемых показателей

въездного и выездного туризма. Ввиду неполной сопоставимости данных из-за раз-

личий в методиках расчетов показателей и фрагментарности некоторых данных за первый период представлены лишь от-

дельные показатели динамики туристической отрасли за период 1996-2001 гг. (рис. 2).

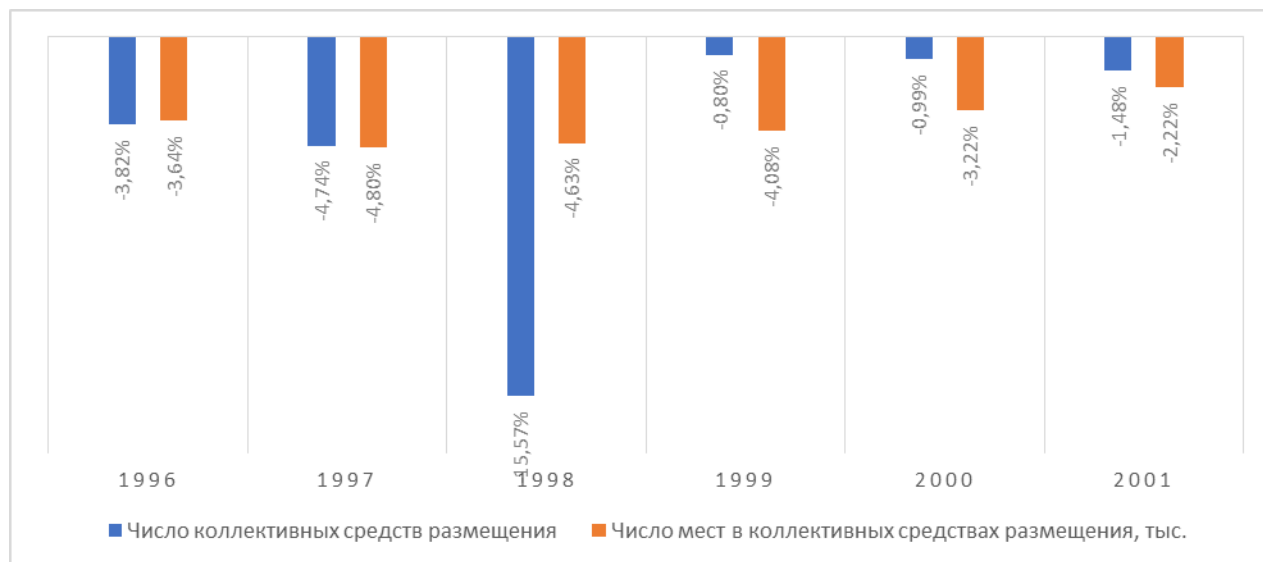


Рис. 2. Отдельные показатели динамики туристической отрасли за период 1996-2001 гг. (Федеральная служба государственной статистики, 2024)

Fig. 2. Selected indicators of the dynamics of the tourism industry for the period 1996-2001 (Federal State Statistics Service, 2024)

Число коллективных средств размещения и мест в них перманентно сокращалось на протяжении всего периода, наиболее активно во время экономического кризиса 1998 года.

Масштабные кризисные явления в экономике России и стран постсоветского пространства в последнее десятилетие XX века не позволили выполнить задачи по развитию туристической отрасли в данный период. К основным причинам негативного опыта стоит отнести: относительно сильное и быстрое снижение уровня платежеспособного спроса со стороны населения Российской Федерации и постсоветских республик, недостаточный объем государственного финансирования сферы туризма.

Принятая в 2002 году Концепция развития туризма (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11

июля 2002 года № 954-р), действовавшая в период 2002-2005 гг. (Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, 2024) декларировала необходимость повышения уровня конкурентоспособности и эффективности туристической индустрии России для удовлетворения постоянно растущих потребностей населения страны и иностранных граждан. В документе уделено отдельное внимание необходимости развития въездного туризма с целью улучшения платежного баланса и увеличения доходов регионов страны, а также развития смежных отраслей российской экономики.

Данные о числе въездных и выездных туристических поездок в период с 2002 по 2008 г. представлены на рис. 3.

Показатели туристической отрасли за период 2002-2008 года представлены на рис. 4.

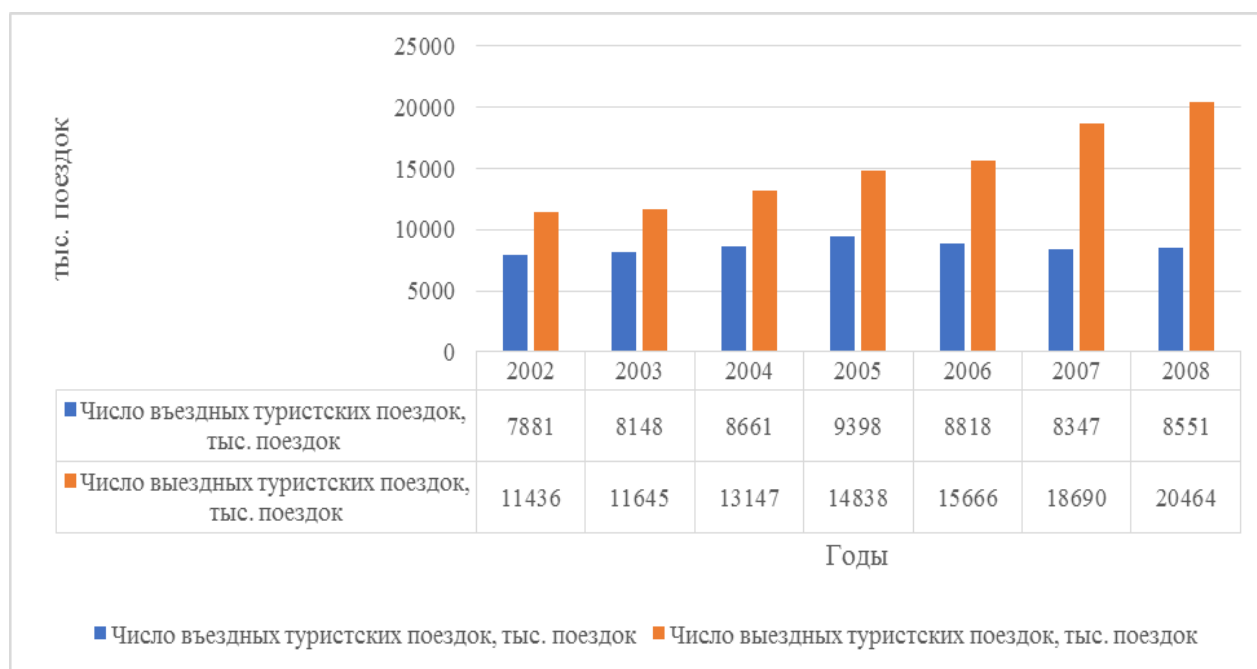


Рис. 3. Число въездных и выездных туристических поездок в период 2002-2008 гг. (Федеральная служба государственной статистики, 2024)
Fig. 3. Number of inbound and outbound tourist trips in the period 2002-2008 (Federal State Statistics Service, 2024)

За рассматриваемый период отмечался устойчивый рост числа всех показателей, кроме числа санаторно-курортных организаций, общее число которых сокращается при одновременном процессе их укрупнения.

Принятая в 2008 году «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года» (Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, 2024) акцентировала внимание на новых подходах к развитию туристической инфраструктуры. Одним из основных приоритетных направлений развития стала пространственная организация туризма в регионах, в частности, создание

и развитие туристско-рекреационных комплексов и туристско-рекреационных особых экономических зон. Отдельно выделен сельский туризм.

С 2011 года отмечается значительное усиление социальной функции в государственной политике развития туризма, а также интенсификация развития внутреннего и въездного туризма.

В этом же году была принята госпрограмма «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (на период 2011-2018 года)» (Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, 2024).

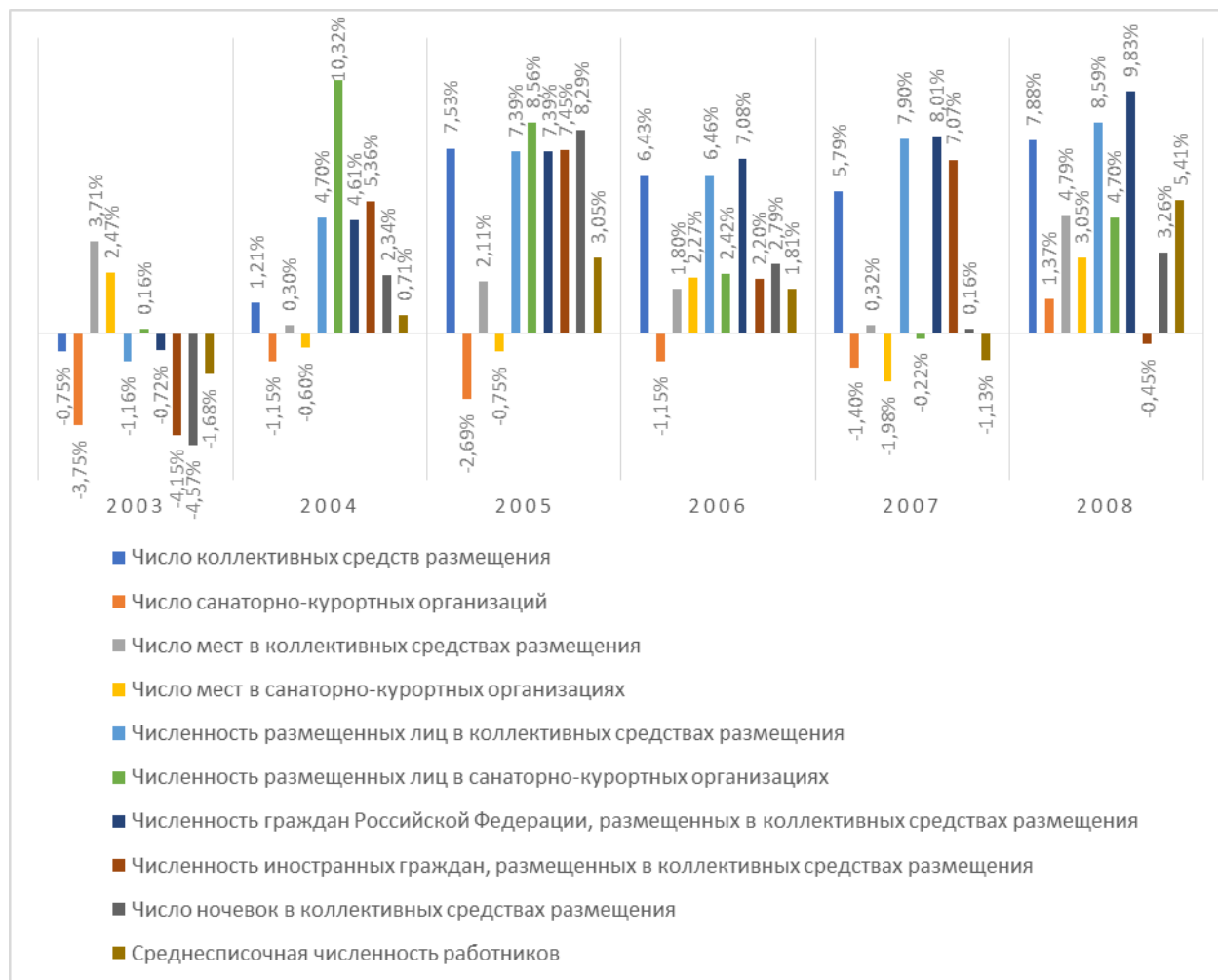


Рис.4. Динамика показателей туризма за период 2002-2008 гг. (Федеральная служба государственной статистики, 2024)
Fig.4. Dynamics of tourism indicators for the period 2002-2008 (Federal State Statistics Service, 2024)

Данный период был ознаменован проведением в России большого числа крупных международных спортивных соревнований и не менее важных международных событий.

Подготовке к данным мероприятиям со стороны руководства страны было уделено особое внимание.

Государственная политика в сфере развития туризма была направлена на выполнение в относительно короткие сроки нескольких задач:

- рост въездного туристического потока;
- форсированное продвижение туристского бренда страны на внешних рынках;

– реконструкция транспортной инфраструктуры и инфраструктуры средств размещения в ряде регионов;

– повышение качества предоставляемых услуг и кадрового потенциала туристической инфраструктуры.

В 2014 году была принята «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» (Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, 2024).

Среди приоритетных направлений развития сферы туризма в России в официальных документах было акцентировано внимание на необходимости унифицировать качество туристских услуг и привести

их в соответствие с международными стандартами; усилить роль туризма в просветительской деятельности и культурно-нравственном воспитании населения регионов.

В рассматриваемой Стратегии выделены приоритетные направления туристской отрасли и виды туризма конкретно для ряда регионов и Федеральных округов.

Для достижения целей официальных документов были выделены значительные

финансовые средства, которые не выделялись в таких объемах на реализацию предыдущих программ.

В программных документах указан ключевой механизм комплексного развития сферы туризма в российских регионах – создание и развитие туристических кластеров.

Число въездных и выездных туристических поездок в период 2009-2018 гг. представлено на рис. 5.

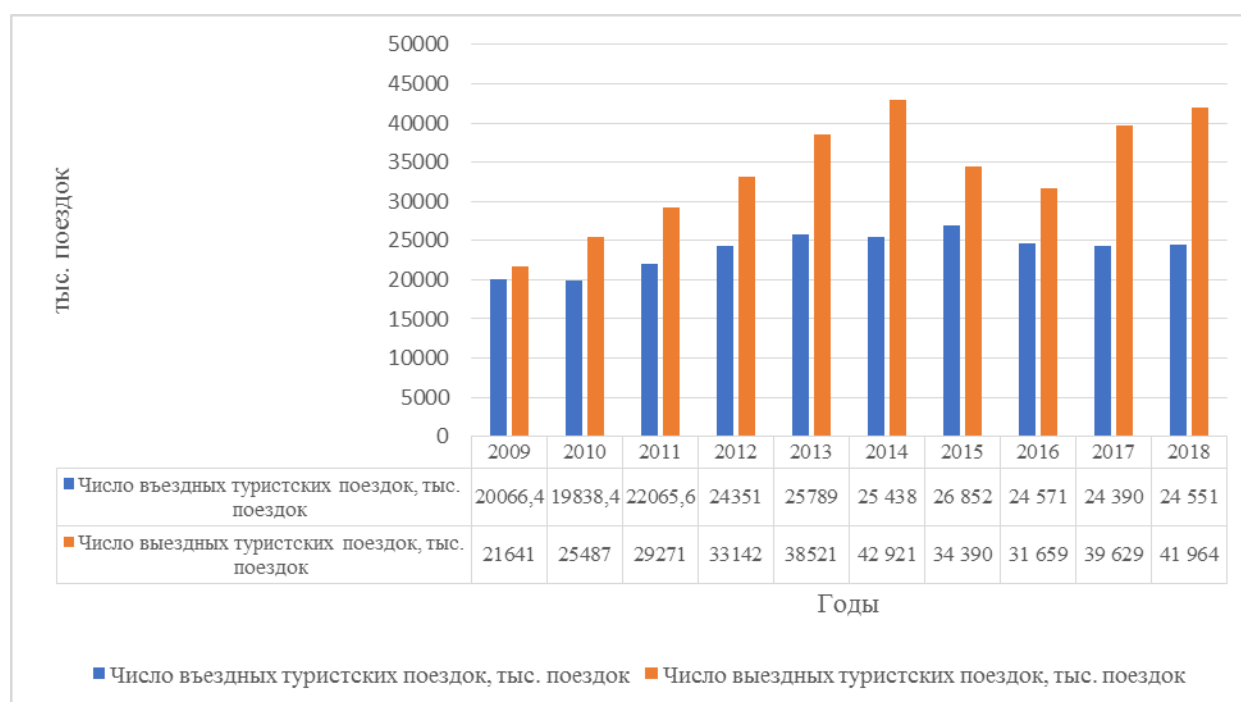


Рис. 5. Число въездных и выездных туристических поездок в период 2009-2018 гг. (Федеральная служба государственной статистики, 2024)

Fig. 5. Number of inbound and outbound tourist trips in the period 2009-2018 (Federal State Statistics Service, 2024)

В данный период произошел практически двукратный рост выездного туристического потока и увеличение въездного туристического потока составило 20-25% с последующей его стабилизацией.

Динамика показателей туристической отрасли за период 2009-2018 гг. представлена на рис. 6.

Как и в предыдущий период, в 2009-2018 гг. наблюдался рост всех показателей, кроме показателя «Число санаторно-курортных организаций». Однако измени-

лась динамика – темпы роста показателей значительно превышали темпы 2002-2009 годов. На фоне роста внешнего и внутреннего туристических потоков отмечалась стагнация показателей санаторно-курортных организаций. Рассматриваемый период начался с финансового кризиса 2008-2009 годов, который оказал ощутимое негативное влияние на показатели туризма. Большинство рассматриваемых показателей восстановились до докризисного уровня только в 2011-2012 годах.

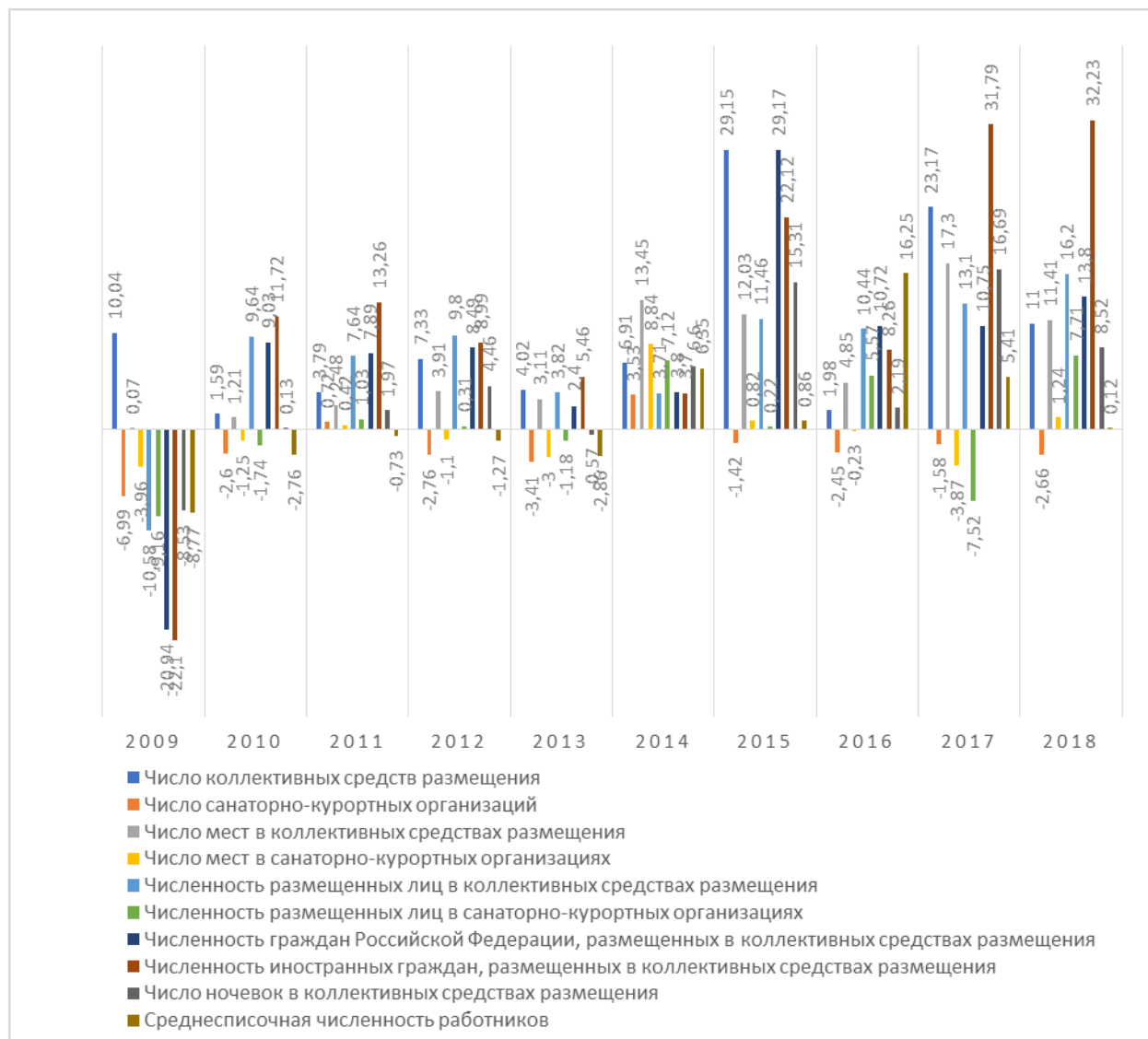


Рис. 6. Динамика показателей туристической отрасли за период 2009-2018 гг. (Федеральная служба государственной статистики, 2024)
Fig. 6. Dynamics of tourism industry indicators for the period 2009-2018 (Federal State Statistics Service, 2024)

Значительное ускорение динамики показателей туристической отрасли за период 2009-2018 года наблюдалось в последние годы периода: 2014-2018 гг. и связано с подготовкой к проведению большого числа международных мероприятий, обширным государственным участием в подготовке, на что была направлена государственная политика развития туризма.

В период 2009-2018 года отмечается значительное ускорение роста показателей туристической отрасли.

Современный этап развития туризма характеризуется принятием в Российской Федерации целого ряда официальных документов, главная цель которых – способствовать развитию туризма: Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 год, Государственная программа «Развитие туризма», Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» и другие.

Принятая Стратегия конкретизировала экономические и социальные приоритеты развития туристской сферы. Стоит отметить существенное расширение социальной роли туризма по сравнению с предыдущей Стратегией.

Туристская индустрия стала рассматриваться как инструмент социально-экономического, культурного и духовного развития населения, влияющий на показатели качества жизни, увеличение ее продолжительности и длительное сохранение трудоспособности.

Важно отметить, что в Стратегии развитие культурно-познавательного, экологического, детского, круизного, горнолыжного и делового видов туризма было определено в качестве одного из приоритетов. В нормативных документах расширен понятийный аппарат туризма, усовершенствовано нормативно-правовое регулирование.

Кроме расширения социальных приоритетов, произошла смена экономических приоритетов развития. В Стратегии развития туризма Российской Федерации до 2020 года в качестве экономических приоритетов значились увеличение доходов государственного бюджета и рост занятости. В последней Стратегии акценты делаются на росте добавленной стоимости, ввиду большого мультипликативного эффекта в туристической индустрии; росте доходов и занятости; отдельно выделено формирование предпринимательской культуры. Особая роль отводится увеличению конкурентоспособности туристической отрасли на всех уровнях и важности комплексного подхода к развитию туризма.

Важным изменением в приоритетах развития туризма является смена кластерного подхода как базового механизма развития туризма в регионах в пользу более сложного механизма – плана развития приоритетных туристских территорий, включающего концепцию развития территории, мастер-план, перечни инфраструк-

турных и инвестиционных проектов, финансовые модели.

Начало реализации Стратегии совпало с началом пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, которая оказала колоссальное негативное влияние на туристическую индустрию.

В данный период приоритеты государственного регулирования были сконцентрированы на преодолении последствий коронавирусной инфекции COVID-19, которые проявлялись в мерах оперативного характера.

В период восстановительного роста туристической индустрии и туристического потока негативное влияние оказало введение ограничительных санкционных мер в отношении российской экономики и их дальнейшие последствия, что в итоге привело к еще более значительной приоритизации развития внутреннего туризма и, на наш взгляд, снижения приоритета развития въездного туризма в краткосрочной и среднесрочной перспективах.

С учетом антикризисного опыта государственного регулирования в принятые ранее программные документы были внесены некоторые изменения, которые не оказали значительного влияния на долгосрочные приоритеты развития туризма.

Число въездных и выездных туристических поездок в период 2019-2022 гг. представлено на рис. 7.

Отмечается значительное сокращение въездного туризма и его последующий медленный восстановительный рост на современном этапе в период введения ограничительных мер для противодействия коронавирусной инфекции COVID-19 и введения санкционных ограничений в отношении российской экономики.

Динамика показателей туризма за период 2019-2022 года представлена на рис. 8.

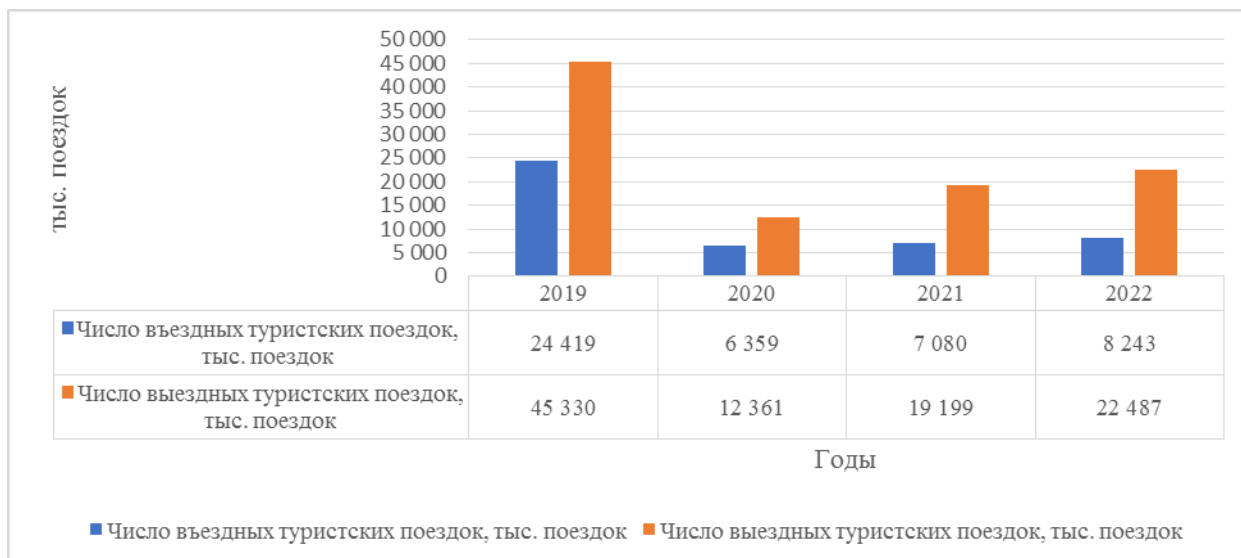


Рис. 7. Въездной и выездной туризм Российской Федерации в период 2019-2022 гг. (Федеральная служба государственной статистики, 2024)

Fig.7. Inbound and outbound tourism of the Russian Federation in the period 2019-2022 (Federal State Statistics Service, 2024)

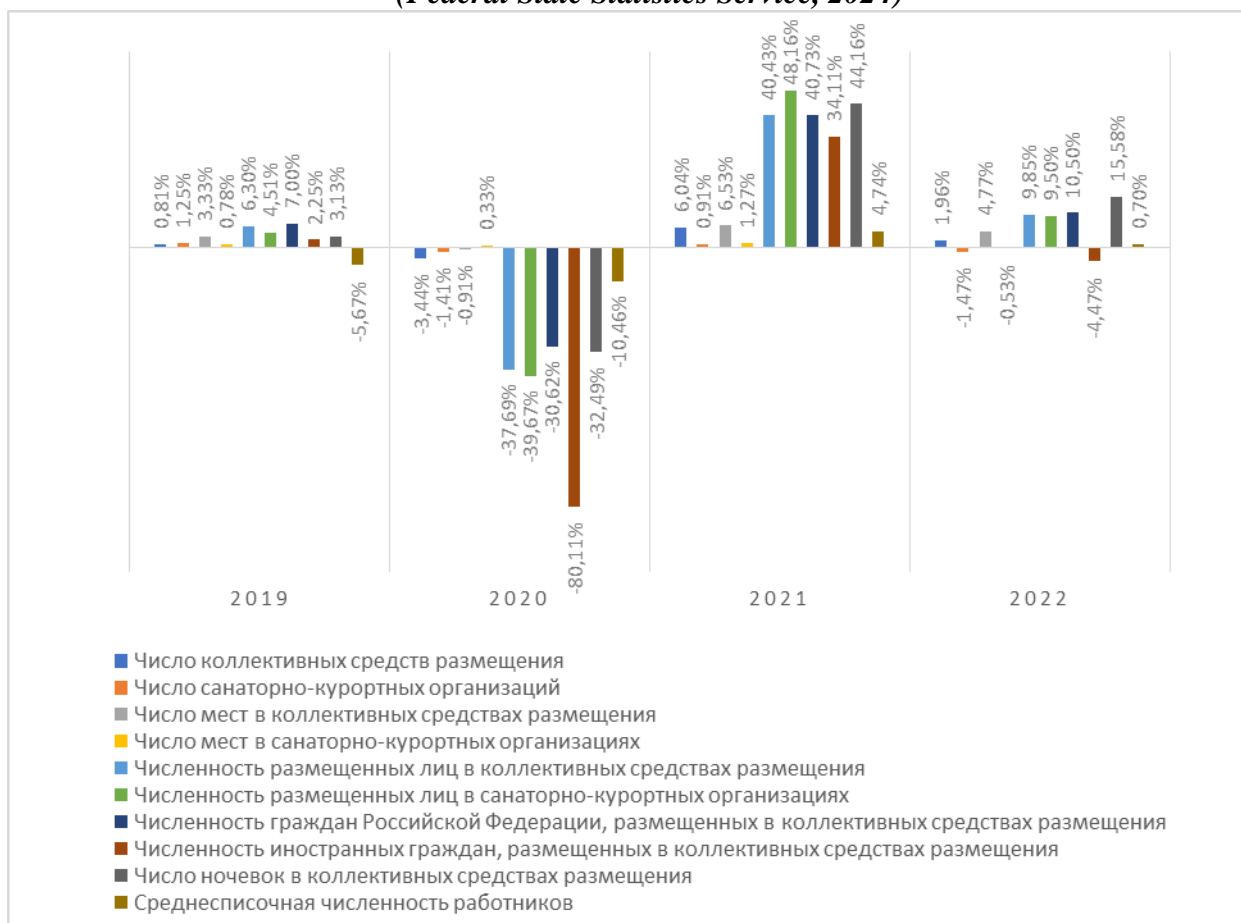


Рис. 8. Динамика показателей туризма за период 2019-2022 гг. (Федеральная служба государственной статистики, 2024)

Fig. 8. Dynamics of tourism indicators for the period 2019-2022 (Federal State Statistics Service, 2024)

Сокращение показателей въездного туризма привело к аналогичному сокращению показателей периода коронавирусной инфекции COVID-19 2020 года и последующему перераспределению туристического потока в пользу внутреннего туризма на фоне быстрого восстановительного роста,

кроме показателей, связанных с въездным туризмом.

На основании анализа программных документов были выделены основные приоритеты государственного регулирования туристской деятельности по этапам (на рис. 9).

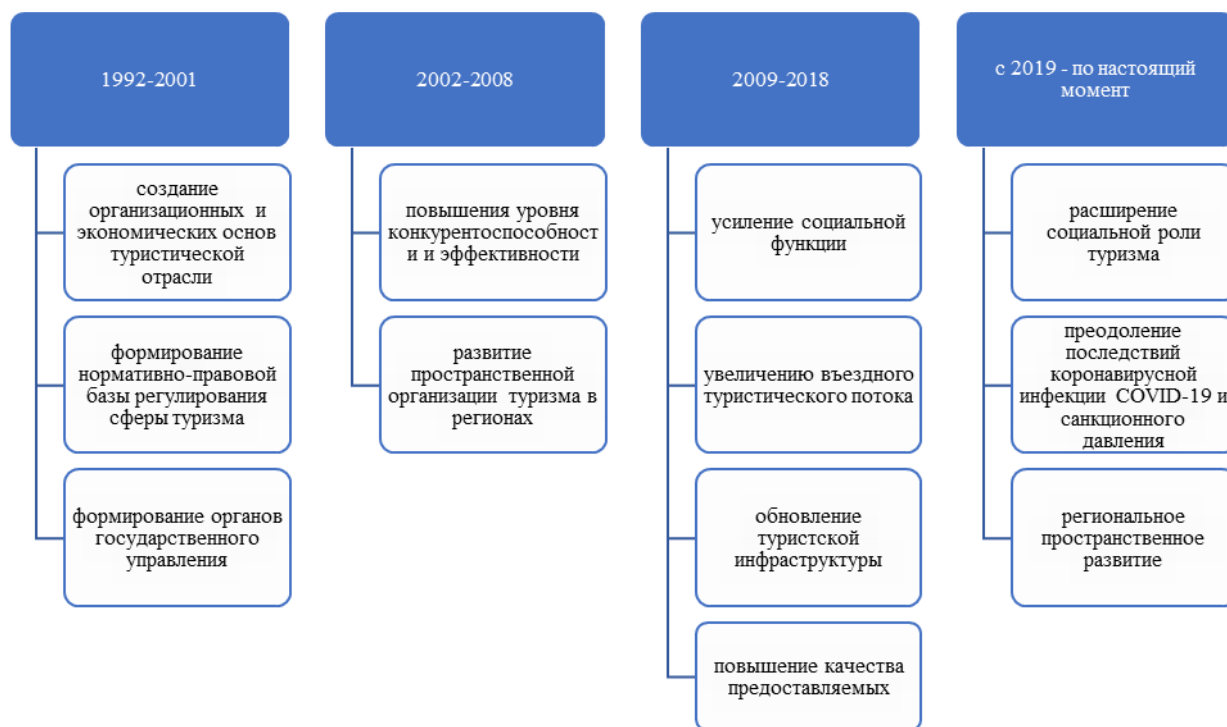


Рис. 9. Основные приоритеты государственного регулирования туристской деятельности по этапам
Fig. 9. The main priorities of state regulation of tourism activities by stages

Развитие государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации включает четыре этапа, каждый из которых потребовал пересмотра приоритетных направлений развития туризма.

В основе инструментария развития сферы туризма во все периоды преобладали субсидирование, грантовая поддержка и иные формы софинансирования, налоговые льготы, государственный заказ и прямое финансирование за счет государственных средств.

В период 2009-2018 гг. центральное место в системе приоритетов развития туризма в Российской Федерации стали играть создание и развитие туристских кластеров. Для обеспечения развития данного

направления стали активно применяться в качестве инструмента прямые бюджетные инвестиции в создание обеспечивающей инфраструктуры кластеров.

В тот же период 2009-2018 гг. и в последующем в сфере туризма начал использоваться инструментарий государственно-частного партнерства. За оба периода отмечается внушительный рост числа проектов, применяющих механизмы государственно-частного партнерства.

На современном этапе важной нефискальной мерой выступает создание территориальных планов туристического развития. Результаты деятельности туристической отрасли по периодам представлены на рис. 10.



Рис. 10. Результаты деятельности туристической отрасли по периодам, среднегодовые темпы роста (Федеральная служба государственной статистики, 2024)
Fig. 10. Results of the tourism industry by period, average annual growth rates (Federal State Statistics Service, 2024)

Наибольшее влияние на развитие туризма в Российской Федерации оказывали две группы факторов – общая социально-экономическая динамика развития страны и экономическая политика развития туристической сферы. Так, на первом этапе (1993-2001 гг.) было отмечено снижение количества мер государственного регулирования сферы туризма, что привело к сокращению платежеспособного спроса со стороны населения и внутреннего туристического потока, отразилось на уменьшении численности средств размещения. Тем не менее, отмечался рост въездного туризма, при этом темпы роста выездных туристских поездок превышали темпы ро-

ста въездных, что оказало дополнительное негативное влияние на состояние платежного баланса.

Меры, принимаемые государственными органами, были недостаточны, ввиду их низкого уровня финансирования. Усилия государства в сфере туризма были сосредоточены на построении ответственных органов государственного управления и разработке нормативно правовой базы. Данный период имеет самые негативные результаты.

На втором этапе усилия государственных органов были сосредоточены на обеспечении устойчивого растущего спроса со стороны населения и иностранных

граждан на туристические услуги. Увеличение объемов финансирования отрасли привело к росту общего числа средств размещения и мест в них, а также числа туристов.

На третьем этапе наблюдались наилучшие среднегодовые темпы роста показателей туризма. С учетом того факта, что данный этап развития начался с масштабного экономического кризиса 2009, приведшего к сильному сокращению показателей, данный период стал наилучшим за всю историю наблюдения. Государственная политика развития отрасли была направлена на обеспечение проведения крупных международных мероприятий. Приоритеты развития туризма были направлены на строительство и реконструкцию туристической инфраструктуры и увеличение въездного туризма, а также дальнейшее увеличение потоков внутреннего туризма.

Одновременно с этим в период 1993-2019 гг. отмечается долгосрочный рост объемов выездного туризма, значительно опережающий рост въездного туристического потока, а также сокращение числа санаторно-курортных организаций, но при одновременном увеличении числа мест в них.

На показатели последнего современного этапа развития также, как и предыдущего, оказал влияние масштабный экономический кризис. Ввиду того, что были рассмотрены только первые годы современного этапа, преждевременно говорить об эффективности государственных мер развития отрасли. Тем не менее, принятые государственные меры способствовали быстрому восстановительному росту внутреннего туризма при сокращении внешнего.

Заключение (Conclusions). Изучение нормативно-правовых актов Российской Федерации, регулирующих сферу туризма за период, начиная с 1993 по 2023 г., показывает постоянное расширение числа приоритетных направлений развития туризма, а также постоянное увеличение сроков

действия программных документов, которые первоначально (конец 90-х – начало 2000-х годов) носили относительно краткосрочный характер до долгосрочного планирования (Стратегия развития туризма на период до 2035 года).

Эволюция трансформации приоритетов развития государственного регулирования сферы туризма и рекреации в России, переходя от одного этапа к другому, приобретает новые качества и содержание. В ходе исследования были выделены четыре основных этапа.

На первом этапе были сформированы основы управления туризмом: органы государственного управления; формирование нормативно-правовой базы регулирования сферы туризма; создание организационных и экономических основ туристической отрасли; продвижение российского туристического продукта на внутреннем и внешних рынках; создание системы подготовки кадров; обновление и реконструкция материальной базы отрасли. В данный период отмечалась негативная динамика показателей туристической индустрии, связанная с последствиями экономического кризиса и недостаточным объемом финансирования.

На втором этапе (2002-2008 гг.), в отличие от первого, приоритеты государственного регулирования были направлены на качественные изменения сферы туризма и рекреации, ориентированные на повышение уровня конкурентоспособности и повышение результатов функционирования туристической индустрии России для удовлетворения постоянно растущих потребностей населения страны и иностранных граждан, развитие пространственной организации туризма в регионах, в частности, создание и развитие туристско-рекреационных комплексов и туристско-рекреационных особых экономических зон. В основе инструментария развития лежали меры фискального характера и развития сопутствующей инфраструктуры.

Третий период, начиная с 2009 по 2018 г., отмечается значительным усилением социальной функции в развитии ту-

ристической сферы, а также ориентированное на результат, а не декларативное государственное регулирование развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации. В обозначенный период в Российской Федерации состоялось множество крупнейших международных спортивных соревнований и других значимых событий. Государственная политика в туристической сфере ориентировалась на краткосрочную перспективу, в которой стремилась решить задачи по скорейшему увеличению внешнего въездного туристического потока, продвижения туристского бренда России на внешние рынки, обновление туристской инфраструктуры, повышение качества предоставляемых услуг и кадрового потенциала туристической инфраструктуры.

С 2009 по 2018 год в сфере туризма Российской Федерации произошло переориентирование приоритетов на формирование и развитие туристических кластеров. Эта стратегия стала ключевым приоритетом развития отрасли. В дополнение к уже существующим инструментам, применяемым на предыдущем этапе, активно внедрялись новые: прямые бюджетные инвестиции для создания инфраструктуры кластеров, а также кластерное планирование и формирование туристических направлений. Помимо этого, с 2009 по 2018 гг. и далее, в сфере туризма началось активное применение инструментария государственно-частного партнерства. В этот период количество проектов, реализуемых с использованием ГЧП, значительно возросло.

На последнем четвертом современном этапе был принят целый ряд нормативно-правовых актов развития туризма.

Принятая в 2019 году Стратегия развития туризма на период до 2035 года (Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов, 2024) ознаменовала начало нового современного этапа в развитии государственного регулирования сферы туризма и рекреации в Российской Федерации.

Экономические и социальные приоритеты развития туризма подверглись существенной трансформации и конкретизации. Расширена социальная роль туризма, выделены отдельные приоритетные виды туризма.

Начало четвертого периода было связано с экстренной краткосрочной сменой приоритетов развития в связи с необходимостью преодоления последствий коронавирусной инфекции COVID-19 и санкционным давлением на российскую экономику.

Большинство мер государственно поддержки, предусмотренных программными документами, носит фискальный характер. Среди инструментария преобладает субсидирование, среди других мер грантовая поддержка и иные формы софинансирования, налоговые льготы, государственный заказ и прямое финансирование за счет государственных средств. Важной нефискальной мерой выступает создание территориальных планов туристического развития.

На протяжении трех десятилетий происходит перманентное качественное и количественное развитие системы приоритетов государственного регулирования сферы туризма и рекреации.

При этом рост показателей туристической отрасли коррелирует с увеличением объемов финансирования мероприятий через рассмотренные выше инструменты.

Информация о конфликте интересов: авторы не имеют конфликта интересов для декларации.

Conflicts of Interest: the authors have no conflict of interests to declare.

Список литературы

Андрианова Ю. В., Филатов В.В. Приоритетные направления развития туризма в России // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2022. № 2. С. 20-24.

Бушуева И. В. Новые приоритеты развития туризма в России // Стратегии и современные тренды развития предприятий туристского и гостиничного бизнеса : Материалы Всерос-

сийской научно-практической конференции, Москва, 24 апреля 2020 года. Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Русайнс», 2020. С. 38-45.

Гатауллина С. Ю. Совершенствование государственного регулирования туризма как фактор повышения эффективности его развития // Инновационные аспекты развития сервиса и туризма : сборник трудов XI международной научно-практической конференции, Ставрополь, 19–21 апреля 2023 года. Ставрополь: Общество с ограниченной ответственностью «СЕКВОЙЯ», 2023. С. 202-205.

Горшкалев С. М. Реализация и совершенствование государственной политики в сфере туризма в субъекте РФ // Научные высказывания. 2022. № 16 (24). С. 10-13.

Гурина М. А., Сокольская Т. И., Гончарова О. В. [и др.]. К вопросу о государственном регулировании сферы туризма на региональном уровне: теоретические аспекты и результаты практической деятельности // Сервис в России и за рубежом. 2021. Т. 15, № 4 (96). С. 90-109.

Игнатенко М. Н., Куликова А. А., Третьякова О. С. Особенности реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на региональном уровне // Стратегия как инструмент социально-экономического развития региона: от разработки к реализации : Материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции, Барнаул, 14 апреля 2022 года. Барнаул: ООО «Пять плюс», 2022. С. 101-104.

Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 года : утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года N 954-р // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901822171> (дата обращения: 01.03.2024).

Концепция реорганизации и развития туризма в Российской Федерации: Утв. Указом Президента от 22 декабря 1995 г. № 1284 // Российская газета. 1995. 28 декабря. С.4.

Кучумов А. В., Печерица Е. В. Стратегические приоритеты развития туризма (на примере Уральского федерального округа) // Техно-технологические проблемы сервиса. 2019. № 4 (50). С. 88-92.

Лапушинская Г. К., Данилова А. Р. Приоритеты развития туризма на территории, отра-

женные в государственных региональных программах // Факторы развития экономики России : сборник трудов Международной научно-практической конференции, Тверь, 28 марта – 01 апреля 2022 года. Тверь: Тверской государственный университет, 2022. С. 81-92.

Ларионова А. А., Черникова Л. И., Федлюк Е. В. Стратегические приоритеты развития внутреннего туризма – сбалансированное развитие субъектов Российской Федерации корпоративным бизнесом // Вопросы региональной экономики. 2019. № 3 (40). С. 56-68.

Леонидова Е. Г. Приоритеты и угрозы развития регионального туризма // Регионоведение. 2022. Т. 30, № 3 (120). С. 624-646.

Об основах туристской деятельности в Российской Федерации. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9032907> (дата обращения: 01.03.2024).

Попкова Т. В. Развитие внутреннего туризма в приоритетах национальных проектов Российской Федерации // Состояние и перспективы инновационного развития стран Евразийского экономического Союза: курс на конкурентоспособность : сборник трудов Международной научно-практической конференции в рамках Международного научного форума «Дни науки – 2019», Новосибирск, 20-22 марта 2019 года. Новосибирск: Сибирский университет потребительской кооперации, 2019. С. 298-302.

Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы) : утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902295121> (дата обращения: 01.03.2024).

Развитие туризма в Российской Федерации : утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 года № 177 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9016432?marker=6560IQ> (дата обращения: 01.03.2024).

Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года : утверждена приказом Федерального агентства

по туризму от 6 мая 2008 года № 51 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902107585> (дата обращения: 01.03.2024).

Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года : утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. №2129-р // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/561260503> (дата обращения: 01.03.2024).

Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года : утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 года N 941-р // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420200177> (дата обращения: 01.03.2024).

Туризм. Основные показатели деятельности коллективных средств размещения (КСР) // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/turizm/publications> (дата обращения: 01.03.2024).

Шабанова Л. Б., Юсупова Г. Р., Кабиров И. С. Трансформация индустрии туризма как следствие пандемии и санкций // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7, № 4(26). С. 511-520.

Шахватова С. А. Особенности государственного регулирования туристической индустрии в России на современном этапе социально-экономического развития // Механизмы стабилизации социально-экономической системы в условиях ограничений : Материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Липецк, 20 октября 2022 года / Под общей редакцией А.Д. Моисеева, М.А. Гуриной. Воронеж: Автономная некоммерческая организация по оказанию издательских и полиграфических услуг «НАУКА-ЮНИПРЕСС», 2022. С. 170-174.

Штольц Л. Ю., Лескова И. В., Зязин С. Ю., Передельский А. А. Проблемы и перспективы современного российского туризма // Теория и практика физической культуры. 2022. № 8. С. 90-92.

References

Andrianova, Yu. V. and Filatov, V.V. (2022), "Prioritetnye napravleniya razvitiya turizma v Rossii" [Priority directions of tourism development in Russia], *Innovacionnaya ekonomika: informaciya, analitika, prognozy*, vol. 2, pp. 20-24.

Bushueva, I. V. (2020), "Novye priority razvitiya turizma v Rossii" [New priorities for the development of tourism in Russia], *Strategii i sovremennye trendy razvitiya predpriyatij turistskogo i gostinichnogo biznesa*, Materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Moskva), 24 aprelya 2020 goda, Moskva, Obshchestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu «Rusajns», pp. 38-45.

Gataullina, S. Yu. (2023), "Sovershenstvovanie gosudarstvennogo regulirovaniya turizma kak faktor povysheniya effektivnosti ego razvitiya" [Improvement of state regulation of tourism as a factor of increasing the efficiency of its development], *Innovacionnye aspekty razvitiya servisa i turizma*, Sbornik trudov XI mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Stavropol'), 19–21 aprelya 2023 goda, Stavropol', Obshchestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu «SEKVOJYA», pp. 202-205.

Gorshkalev, S. M. (2022), "Realizaciya i sovershenstvovanie gosudarstvennoj politiki v sfere turizma v sub"ekte RF" [Realization and improvement of state policy in the sphere of tourism in the constituent entity of the Russian Federation], *Nauchnye vyskazyvaniya*, vol.16 (24), pp. 10-13.

Gurina, M. A., Sokol'skaya, T. I. and Goncharova, O. V. [i dr.]. (2021), "K voprosu o gosudarstvennom regulirovanii sfery turizma na regional'nom urovne: teoreticheskie aspekty i rezultaty prakticheskoj deyatel'nosti" [On the issue of state regulation of tourism at the regional level: theoretical aspects and results of practical activity], *Servis v Rossii i za rubezhom*, vol. 15, 4 (96), pp. 90-109.

Ignatenko, M. N., Kulikova, A. A. and Tret'yakova, O. S. (2022), "Osobennosti realizacii Strategii razvitiya turizma v Rossijskoj Federacii na regional'nom urovne" [Peculiarities of the Implementation of the Strategy for the Development of Tourism in the Russian Federation at the Regional Level], *Strategiya kak instrument social'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona: ot razrabotki k realizacii*, Materialy Vserossijskoj (nacional'noj) nauchno-prakticheskoj konferencii (Barnaul), 14 aprelya 2022 goda, Barnaul: OOO «Pyat' plyus», pp. 101-104.

Koncepciya razvitiya turizma v Rossijskoj Federacii na period do 2005 goda [Concept of tourism development in the Russian Federation for the period up to 2005], Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11 iyulya 2002 goda N 954-r, *Elektronnyj fond pravovyh i normativno-tehnicheskikh dokumentov*, [Online], available at: <https://docs.cntd.ru/document/901822171> (Accessed 01.03.2024).

Koncepciya reorganizacii i razvitiya turizma v Rossijskoj Federacii [Concept of reorganization and development of tourism in the Russian Federation], Utv. Ukazom Prezidenta ot 22 dekabrja 1995 g., vol. 1284, *Rossijskaya Gazeta*, 1995, 28 dekabrja, p. 4.

Kuchumov, A. V. and Pecherica, E. V. (2019), "Strategicheskie priority razvitiya turizma (na primere Ural'skogo federal'nogo okru-ga)" [Strategic priorities of tourism development (on the example of the Ural Federal District)], *Tekhniko-tehnologicheskie problemy servisa*, vol. 4 (50), pp. 88-92.

Lapushinskaya, G. K. and Danilova, A. R. (2022), "Priority razvitiya turizma na territorii, otrazhennye v gosudarstvennyh regional'nyh programmah" [Priorities of tourism development in the territory, reflected in the state regional programs], *Factory razvitiya ekonomiki Rossii, sbornik trudov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, Tver', 28 marta – 01 2022 goda*, Tver', Tverskoj gosudarstvennyj universitet, pp. 81-92.

Larionova, A. A., Chernikova, L. I. and Fedlyuk, E. V. (2019), "Strategicheskie priority razvitiya vnutrennego turizma – sbalansirovannoe razvitie sub"ektov Rossijskoj Federacii korporativnym biznesom" [Strategic priorities for the development of domestic tourism - the balanced development of the Russian Federation's sub-regions by corporate business], *Voprosy regional'noj ekonomiki*, vol. 3 (40), pp. 56-68.

Leonidova, E. G. (2022), "Priority i ugrozy razvitiya regional'nogo turizma" [Priorities and threats for the development of regional tourism], *Regionologiya*, vol. 30, № 3 (120), pp. 624-646.

Ob osnovah turistskoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii [On the Basics of Tourist Activity in the Russian Federation], Federal'nyj zakon ot 24 noyabrja 1996 g. № 132-FZ, *Elektronnyj fond pravovyh i normativno-tehnicheskikh dokumentov*, [Online], available at:

<https://docs.cntd.ru/document/9032907> (Accessed 01.03.2024).

Popkova, T. V. (2019), "Razvitie vnutrennego turizma v prioritetah nacional'nyh proektov Rossijskoj Federacii" [Development of domestic tourism in the priorities of the national projects of the Russian Federation], *Sostoyanie i perspektivy innovacionnogo razvitiya stran Evrazijskogo ekonomicheskogo Soyuz: kurs na konkurentosposobnost'*, sbornik trudov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii v ramkah Mezhdunarodnogo nauchnogo foruma «Dni nauki – 2019» (Novosibirsk), 20–22 marta 2019 goda, Novosibirsk, Sibirskij universitet potrebitel'skoj kooperacii, pp. 298-302.

Razvitie vnutrennego i v"ezdno go turizma v Rossijskoj Federacii (2011-2018 gody) [Development of domestic and foreign tourism in the Russian Federation (2011-2018)], Utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 2 avgusta 2011 goda № 644, *Elektronnyj fond pravovyh i normativno-tehnicheskikh dokumentov*, [Online], available at: <https://docs.cntd.ru/document/902295121> (Accessed 01.03.2024).

Razvitie turizma v Rossijskoj Federacii [Development of tourism in the Russian Federation], Utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26 fevralja 1996 goda № 177, *Elektronnyj fond pravovyh i normativno-tehnicheskikh dokumentov*, [Online], available at: <https://docs.cntd.ru/document/9016432?marker=656010> (Accessed 01.03.2024).

Strategiya razvitiya turizma v Rossijskoj Federacii na period do 2015 goda [Strategy for the Development of Tourism in the Russian Federation for the period up to 2015], Utverzhdena prikazom Federal'nogo agentstva po turizmu ot 6 maya 2008 goda № 51, *Elektronnyj fond pravovyh i normativno-tehnicheskikh dokumentov*, [Online], available at: <https://docs.cntd.ru/document/902107585> (Accessed 01.03.2024).

Strategiya razvitiya turizma v Rossijskoj Federacii na period do 2035 goda [Strategy for the development of tourism in the Russian Federation for the period up to 2035], Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 20 sentyabrja 2019 g. №2129-r, *Elektronnyj fond pravovyh i normativno-tehnicheskikh dokumentov*, [Online], available at: <https://docs.cntd.ru/document/561260503> (Accessed 01.03.2024).

Strategiya razvitiya turizma v Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda [Strategy for the Development of Tourism in the Russian Federation for the period up to 2020], Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 31 maya 2014 goda N 941-r, Elektronnyj fond pravovyh i normativno-tekhnicheskikh dokumentov, [Online], available at: <https://docs.cntd.ru/document/420200177> (Accessed 01.03.2024).

Turizm. Osnovnye pokazateli deyatelnosti kollektivnyh sredstv razmeshcheniya (KSR) [Tourism. Basic indicators of the activity of collective means of mass media (KSR)], Federal'naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki, [Online], available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/turizm/publications> (Accessed 01.03.2024).

Shabanova, L. B., Yusupova, G. R. and Kabirov, I. S. (2022), "Transformaciya industrii turizma kak sledstvie pandemii i sankcij" [Transformation of the tourism industry as a consequence of the pandemic and sanctions], *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya Politicheskie, sociologicheskie i ekonomicheskie nauki*, vol. 7, 4 (26), pp. 511-520.

Shahvatova, S. A. (2022), "Osobennosti gosudarstvennogo regulirovaniya turindustrii v Rossii na sovremennom etape social'no-ekonomicheskogo razvitiya" [Peculiarities of the state regulation of the turindustry in Russia at the modern stage of social and economic development], *Mekhanizmy stabilizacii social'no-ekonomicheskoy sistemy v usloviyah ogranichenij, Materialy vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem* (Lipeck), 20 oktyabrya 2022 goda, Pod obshchej redakciej A.D. Moiseeva, M.A. Gurinoj, Voronezh: Avtonomnaya nekommercheskaya

organizaciya po okazaniyu izdatel'skih i poligraficheskikh uslug «NAUKA-YUNIPRESS», pp. 170-174.

Shtol'c, L. Yu., Leskova, I. V., Zyazin, S. YU. and Peredel'skij, A. A. (2022), "Problemy i perspektivy sovremennogo rossijskogo turizma" [Problems and prospects of modern Russian tourism], *Teoriya i praktika fizicheskoy kul'tury*, vol. 8, pp. 90-92.

Данные об авторах

Оборин Матвей Сергеевич, доктор экономических наук, профессор кафедры экономического анализа и статистики Пермского института (филиала) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»; профессор кафедры мировой и региональной экономики, экономической теории ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»; профессор кафедры менеджмента ФГБОУ ВО «Пермский государственный аграрно-технологический университет им. ак. Д.Н. Прянишникова»
Орлов Станислав Павлович, аспирант ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Information about the authors

Matvey S. Oborin, Doctor of Economics, Professor of the Department of Economic Analysis and Statistics, Plekhanov Russian University of Economics (Perm Branch); Professor of the Department of World and Regional Economy, Economic Theory, Perm State National Research University; Professor of the Department of Management, Pryanishnikov State Agro-Technological University

Stanislav P. Orlov, PhD Student, Perm State National Research University