

# ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТУРИЗМА

УДК 338.48

## ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИЗМА: ОБЗОР ПУБЛИКАЦИЙ ЗАРУБЕЖНЫХ АВТОРОВ

**Л.И. Донскова, А.Г. Редькин, А.А. Макаров**

*Алтайский государственный университет  
Барнаул, Россия*

*Аннотация.* Результаты обзора научных публикаций зарубежных авторов позволяют выполнить сравнительный анализ подходов и моделей государственного регулирования и выделить их специфические особенности. Отмечается широта взглядов на регулирование туристической деятельности, подчеркивается особая роль государства и его политики в регулировании отдельных видов туризма, в частности внутреннего туризма, а также туризма для социальных категорий граждан. Примеры отдельных стран рассматриваются с позиций их приемлемости в России.

*Ключевые слова:* модели государственного регулирования, внутренний туризм, социальный туризм, стратегический ресурс, государственная политика.

## ISSUES OF GOVERNMENT REGULATION OF TOURISM: REVIEW OF FOREIGN AUTHORS

**L.I. Donskova, A.G. Redkin, A.A. Makarov**

*Altai State University  
Barnaul, Russia*

*Abstract.* The results of the review of scientific publications by foreign authors are allowed to perform a comparative analysis of approaches and models of government regulation and to highlight their specific features. There is a breadth of views on the regulation of tourism activities, emphasizes the special role of the state and its policies in regulating certain types of tourism, in particular domestic tourism, as well as tourism for the social categories of citizens. The examples of individual countries are considered from the point of view of their acceptability in Russia.

*Keywords:* models of government regulation, domestic tourism, social tourism, strategic resource, public policy.

## *Введение*

Развитие туризма и его значимость для экономики, общества, государства определяются тем, как на государственном уровне воспринимается эта отрасль, насколько она пользуется государственной поддержкой. Кроме того, для каждой страны огромное экономическое, политическое и социально-культурное значение имеет, в частности, внутренний туризм, важна также роль социального туризма, что актуализирует значение деятельности государственных органов власти и управления. Особенно это важно для таких категорий населения, как дети, школьники, инвалиды, пенсионеры, молодежь и другие группы, именуемые социальными категориями населения, что в целом формирует социальный туризм.

Вопросы государственного регулирования взаимосвязаны с туризмом как объектом регулирования и его анализа с научной и практической позиций, что приводится ниже.

Первое: туризм представлен как социально-экономическая система, для которой характерны внешняя и внутренняя среда, связи, структура, отношения и особенности этой системы. Чтобы иметь право на существование, выжить и сохранить эффективность, туристская система вынуждена приспосабливаться и своевременно реагировать на изменения внешней среды: неблагоприятная погода, стихийные бедствия, социальные кризисы, политические потрясения. Необходимо выявлять наиболее существенные факторы внешнего воздействия и, соответственно, вырабатывать эффективные способы реагирования на них. Для сохранения устойчивости системы именно государственное регулирование является частью механизма управления туристской системы [1, 2].

Второе: туризм рассматривается как индустрия, в которой важны ее состав, а также инфраструктура, территориальные образования, в том числе такие, как особые экономические зоны, туристические центры, дестинации. Туриндустрия включает совокупность предприятий и организаций различных отраслей и сфер деятельности, что обуславливает необходимость в координации и регулировании их совместной деятельности.

Третье: туристские предприятия и организации выступают как субъекты рыночной экономики, т.е. чрезмерное государственное регулирование и регламентация в этой сфере может подавлять проявление предпринимательской инициативы, которая лежит в основе становления и развития рыночных отношений.

Четвертое: несмотря на влияние глобального экономического, финансового, социального кризисов и других внешних факторов, в том числе последние события в мире, связанные с COVID, туризм приспосабливается к меняющимся в разных частях света условиям. На фоне изменений функционирования мирового туристического рынка актуализировать дальнейшую корректировку деятельности со стороны государства и обеспечить политику поддержки роста туризма в этих условиях.

Для решения проблем, связанных с обоснованием объекта регулирования и его социально-экономическими свойствами, характеристикой основных моделей государственного регулирования сферой туризма, а также анализом их

распространения по субъектам и макрорегионам мира, требуется особый подход. Считается, что проблематично и нереально создать оптимальную структуру управления туристической сферой, так как на это влияют политика государства, отраслевая специфика, территориальное развитие и другие многообразные факторы.

В таком контексте целью данного обзора является изучение и обобщение современных подходов и моделей государственного регулирования туризма зарубежных авторов, а также оценка возможности использования данного опыта в Российской Федерации.

Перевод и реферирование научных публикаций, посвященных проблемам государственного регулирования туризма, следующих зарубежных авторов, в том числе А. Аморе (A. Amore) [3], В. Фонг (V.H.L. Fong) [4], Р.А. Хэкстон (P. Naxton) [5], Я. Кюрилова (J. Kouřilová), И. Кратохвилова (I. Kratochvílová) [6], В. Пайк (W. Paik) [7], Ф. Валенте (F. Valente) [8], Ю. Ван (Y.K.P. Wan) [9], С. Ванг (C. Wang) [10] и другие, дает возможность охарактеризовать различные подходы, инструменты, методологию и эмпирические примеры.

В частности, приведем несколько характерных подходов к регулированию туризма, а также примеры эмпирических данных на конкретных территориях (в регионах) той или иной страны. Отдельные авторы предлагают модели, основанные на критерии «уровень государственного участия в организации туристской деятельности». В целом они характеризуют административную (жесткую), рыночную модель, отсутствие административного влияния, а также комбинированное управление, что в достаточно сбалансированной форме сочетает элементы и жесткой, и мягкой модели.

Структура исследования основана на следующей логике:

- роль и значение государственной политики и ее специфика;
- особенности участия государства в туристском бизнесе;
- основные теории государственного управления туризмом, а также инструментарий в туристических исследованиях.

При этом эмпирические исследования характеризуют как положительный, так и отрицательный опыт.

*Результаты исследования зарубежных авторов*

Р.А. Хэкстон приводит обзор эффективной политики для роста туризма на примере Организации экономической стабильности и развития (ОЭСР) – это многопрофильная межправительственная организация, объединяющая 34 страны. Комитет по туризму выступает в качестве форума для обмена мнениями и мониторинга политики и структурных изменений, влияющих на развитие внутреннего и международного туризма. Для устойчивого экономического роста туризма и максимизации его экономического потенциала требуется, как подчеркивает Р.А. Хэкстон, комплексный и многогранный подход к регулированию политики туризма [5].

Рассматривая туристскую политику не изолированно, а с учетом связей между различными областями политики, специалисты создают политическую «смесь», а развитие туризма в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах обеспечит в итоге синергизм. В целом Инициатива ОЭСР «Новые

подходы к экономическим вызовам» (NAEC) и опыт многих стран характеризуют взаимосвязь туризма и других сфер политики, к примеру, планирование землепользования, транспорт, малые и средние предприятия (МСП).

К тому же подчеркивается, что политика, ориентированная на знания, позволяет более эффективно решать нематериальные проблемы и способствовать развитию нетехнологических инноваций, в частности, маркетинга, процессов и инновации для малых и средних туристических предприятий.

Особенно отметим взаимодействие туризма и природных ресурсов, что обуславливает принятие мер для понимания не только негативных (например, рост затрат на экологию), но и потенциально позитивных воздействий, к примеру стимулирование местного производства продуктов питания.

Поэтому ключевой политической вопрос в управлении туризмом заключается в том, чтобы понять, как реагировать на текущие глобальные экономические и социальные проблемы, как оставаться при этом конкурентоспособными в контексте устойчивого развития [5].

Повышение важности влияния политического фактора и политических инициатив на экономику туризма (хотя это способствует отрицательному результату) В. Пайк доказывает на примере китайского туризма в Южной Корее [7]. Исследование охватывает вопросы развития китайского туризма в 2010–2011 гг., когда правительство и местные агентства по контролю за туризмом перевели группы своих туристов из Японии в альтернативные страны, в частности, на остров Чеджу и в Сеул в Южной Корее. За 2010–2017 гг. территория острова Чеджу превратилась в место расположения туристической индустрии преимущественно для китайцев, в ней доминировали китайские туристические компании, инвесторы в недвижимость, а также связанный с ними персонал (гиды и работники магазинов беспошлинной торговли).

Местное сообщество первоначально приветствовало китайских туристов и связанные с ними компании, а впоследствии стало более осторожным и враждебным по отношению к ним. Китайский туризм и связанные с ним инвестиции в недвижимость в Сеуле не вызвали формирования крупного «пузыря» на рынке недвижимости, однако проявились негативные внешние факторы, такие как загрязнение окружающей среды. Наконец, рынок для китайских туристов нашли нестабильным и непредсказуемым, быстро отказались от бизнес-модели, ориентированной на Китай. Чтобы приспособиться к новой рыночной ситуации, в Южной Корее разработали и осуществили серию действий, направленных на уменьшение зависимости от Китая не только в сфере туризма, но и во всей экономике [7].

Такой пример характеризует отрицательный опыт регулирования туризма и концентрацию турпотока на одном сегменте. Однако, по нашему мнению, Китай имеет огромное число туристов, расходы которых на путешествия небольшие по сравнению с другими странами, поэтому необходимо исследовать эту тему в перспективе, поскольку в обозримом будущем число китайских туристов во всех частях мира будет постоянно увеличиваться [7].

С. Ванг на примере туристской отрасли Китая исследует взаимодействие местных органов власти и частного сектора. Государственное участие является

типичной характеристикой туристических компаний в странах с переходной экономикой, однако из-за государственного контроля у этих фирм возникает много проблем. Модель исследования влияния участия правительства на эффективность региональных туристических центров (РТЦ) представляет собой функцию двух переменных: эффективность / ценность и участие правительства. В результате выявлено, что участие правительства в решениях фирм снижает их эффективность, на что влияет отраслевая и региональная специфики. К этому относится особая роль уникальных природных и исторических ресурсов в их деятельности, а также концентрация показателей деятельности на таких источниках доходов, как взимание платы за входные билеты на канатные дороги, трансфер на автобус и др. В этом случае традиционная модель управления, основанная на прибыли, становится все менее конкурентоспособной, особенно в привлечении индивидуальных туристов, претендующих на персонализированные туристские продукты [10].

В качестве одной из стратегий С. Ванг предлагает в будущем отстранить правительство от деловых операций в использовании достопримечательностей для развития туристской отрасли [10]. Иными словами, только тогда, когда обязанности и права как органов местного самоуправления, так и перечисленных РТЦ будут четко определены и станут выполняться, то смогут развиваться перечисленные РТЦ и становятся популярными природные / культурные ресурсы, от которых они зависят [10].

Подобную позицию по вопросам государственного регулирования туризма подчеркивает Ф. Валенте и доказывает, что региональные туристические организации (РТО, region tourism organization), возглавляемые бизнес-субъектами, являются более эффективными в развитии регионального туризма. Предлагается так называемая модель лидерства в региональном туризме [8]. В тематическом исследовании сравнения лидерства в двух РТО (одно и то же географическое местоположение, но различные режимы управления) проведена оценка влияния механизма управления на их способности осуществлять деятельность в данной сфере. В результате наблюдаются разные уровни эффективности в различных аспектах: управление и руководство могут быть сильными в некоторых случаях и слабыми в то же время в других [8].

Пример влияния политического и экономического факторов на развитие туризма [9] на примере Гонконга показывает положительные результаты такого гибридного (exhibit) режима управления туризмом, а также то, каким образом туризм в Гонконге и три этапа социально-экономического развития региона (1842–1966, 1967–1997 гг. и после 1997 г.) связаны с развитием туризма. Это позволяет обосновать важность двух факторов – исторического и локального, связь которых с режимом управления туризмом сочетает элементы экономического стимулирования роста [9].

Несмотря на теоретизацию в политической науке в начале 1990-х гг., К. Аморе в туристических исследованиях поддержал концепцию метауправления, (metagovernance). В туристических исследованиях эта концепция характеризует проектирование управления как комбинацию иерархий, сетей и рынков, что позволяют изучить стили государственного управления и возможности

улучшения параметров управления. Краткий пример применения парадигмы metagovernance в контексте туризма Новой Зеландии показал, что механизм управления учитывает показатели не только турпотока в место назначения, но и доминирование конкретных ценностей и интересов [4].

Исследование В.Х. Фонг базируется на институциональной логике, что является ключевым понятием в социологической теории и организационных исследованиях. В.Х. Фонг показывает эволюцию такой практики (как cooperative) на примере четырех туроператоров в Макао в течение десятилетия с точки зрения управленческой и институциональной логики [4].

#### *Модели социального туризма на примере стран ЕС*

Более конкретные модели социального туризма и эмпирические примеры приводят Я. Кюрилова, И. Кратохвилова в научной публикации [6]. Но заметим, что эти модели, приведенные по критериям 1) специфика турпродукта и 2) целевые группы населения, характеризуют рекомендации Евросоюза. Напомним, что социальный туризм в ЕС связан с проектом социального туризма «Калипсо» (2012 г.), поддержанный Европарламентом. Цель этого проекта – уравнивать доступ людей к путешествиям и поддержать социальный туризм в странах ЕС, особенно таких категорий населения, как пожилые люди и пенсионеры, молодежь в возрасте от 18 до 30 лет, семьи со скромным достатком и инвалиды. При поддержке этого законопроекта и участия в софинансировании государств ЕС, которые в рамках проекта могут получать финансовую поддержку в организации и проведении социальных туров. При этом в осуществление социального туризма на примерах стран ЕС подчеркивается важность социальных инициатив.

Поэтому меры, помогающие осуществить социальный туризм, подразделяются на специально поддерживаемые: во-первых, принимающие предприятия, во-вторых, посетителей за счет социальных пособий. Страны ЕС разделяются на четыре основные категории: модель участия, модель включения, модель адаптации и модель стимуляции. Приведем краткую характеристику и укажем на главный акцент в этих моделях.

«Модель участия» фокусируется на лицах, находящихся в неблагоприятном положении и участвующих в туристических мероприятиях, которые регулярно доступны для других граждан.

«Модель включения» рассчитана на самую широкую поддержку туризма в целом, что означает предложение стандартных турпродуктов для всех, а не только для социальных групп населения. Пример: во Франции поддержка французского национального социального туризма фокусируется на всех возрастных группах: семьи с детьми, молодежь, пожилые люди и инвалиды.

«Модель адаптация» характеризует собой систему стимулов, поддерживающих те туристические продукты, которые доступны для социальных групп (другие граждане не могут их использовать). Пример: в Великобритании предлагаются специальные туристические программы для детей-инвалидов и детей из семей с низким уровнем дохода и/или социально отчужденные.

«Модель стимуляции» направлена на расширение участников целевой группы и таким образом помогает туристским предприятиям получать более

высокий доход, снизить сезонные колебания турпотоков и лучше использовать потенциал социального фонда. Пример: в Испании программа ИМСЕРСО (1980 г.) создана с целью улучшения качества жизни для вышедших на пенсию граждан путем поддержки их участия в туризме[6].

#### *Выводы*

Таким образом, в результате обобщения исследований государственного регулирования туризма можно выделить главные вопросы:

- основные положения и подходы к исследованию государственного регулирования туризма характеризуют различные модели, теории и методики, в которых, как правило, делается акцент на выявление устойчивых связей в государственной политике и бизнесе, роли и значения политического фактора в управлении туризмом;
- роль и значение государственной туристической политики как совокупность политик, связанных с туристской деятельностью, в частности природные, трудовые, транспортные и другие, что обеспечит синергетический эффект;
- взаимодействие государственных органов регулирования и субъектов рыночных структур осуществляется на стратегическом уровне, при этом политические инициативы в организации туристской деятельности могут проявляться как положительно, так и отрицательно;
- вопросы государственного регулирования туризма имеют институциональный и управленческий характер;
- прослеживается значимость государственного регулирования на региональном уровне, где учитываются туристские ресурсы территории, культурные и исторические факторы, характеризующие эволюцию социально-экономического развития территории и туристической деятельности.

Среди моделей социального туризма можно отметить несколько типов финансирования, а именно: выделяются средства на приобретение турпродукта; предлагаются турпродукты, рассчитанные на массовое потребление; создание социальных турпродуктов и оказание помощи турбизнесу в разнообразной форме. В нашей стране опыт организации социального туризма на примере санаторно-оздоровительного отдыха (через фонд социального страхования) идентичен с моделью адаптации. На наш взгляд, в этих моделях переплетаются вопросы, интересы, а также наблюдается их непостоянство под влиянием изменений в политике, обществе, экономике, научно-технической сфере и другие факторы.

Результаты исследований зарубежных авторов дают российским ученым возможность переосмыслить подходы к изучению государственного регулирования туризма. Важно охватить не только социальные и экономические вопросы, но и разнообразие и сложность развития территорий, государственной политики, ситуации на мировом туристическом рынке, а также состояние политики, касающейся транспорта, экологии, гостиничной индустрии, социально-культурной сферы, и их взаимосвязи с туризмом, что способно повлиять на синергетический эффект.

В заключение, характеризуя значительную роль политики государства в регулировании туризма, важно выделить основные виды моделей: рыночная, административная или смешанная, используя в большей степени ситуационный подход. Важно учитывать события в мире, например, связанные с COVID. Во время проведения антикризисного онлайн-интенсива участники туристического бизнеса предлагают использовать данный кризис для перезагрузки туристической деятельности. Прежде всего, это касается компаний, которые основывают свой бизнес на личном контакте. Они должны пересмотреть свои бизнес-модели, перейдя на цифровые технологии. Также предполагается, что будет меняться и модель поведения туристов и просто обычных людей, которые будут осторожны, постараются избегать скопления людей, тем более, когда это касается семейного отдыха, туризма пожилых людей, инвалидов, школьников и др.

К тому же с течением времени бизнес-модели могут трансформироваться, а при формировании модели регулирования туризма, в том числе социального туризма, важно учитывать не только реальные мировые тенденции, но и российские условия, сочетая рыночное и государственное регулирование, а также частно-государственное партнерство и общественное регулирование.

### **Библиографический список**

1. Донскова Л.И., Редькин А.Г. Подходы к исследованию социального туризма: зарубежный и российский опыт // Наука Красноярья. – 2018. – Т. 7, № 4. – С. 100–125.
2. Донскова Л.И., Макаров А.А. Исследование социального туризма в молодежном сегменте: современное состояние, проблемы, перспективы: теория и практика // Наука и туризм: стратегии взаимодействия : сборник статей / под ред. А.Г. Редькина. – Вып. 11 (4). – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2019. – С. 9–33.
3. Amore A. From governance to meta-governance in tourism? Reincorporating politics, interests and values in the analysis of tourism governance / Alberto Amore, C. Michael Hall // Tourism Recreation Research. – 2016. – Vol. 41, No. 2. – P. 109-122. DOI: 10.1080/02508281.2016.1151162. [Электронный ресурс]. – URL: <https://doi.org/10.1080/02508281.2016.1151162>.
4. Fong V.H.L., Wong I.A., Hong J.F. Developing institutional logics in the tourism industry through coopetition // Tourism Management. – 2018. – Vol. 66. – P. 244–262.
5. Haxton P. A review of effective policies for tourism growth / Peter Haxton // OECD Tourism Papers, No. 01. – OECD Publishing, 2015. [Электронный ресурс]. – URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4vmp5n5r8-en>.
6. Kouřilová J. Kratochvílová I. Social tourism support in the Czech Republic // Czech Journal of Tourism. 2014. Vol. 3, No.1. P. 63–81. DOI: 10.2478/cjot-2014-0004.
7. Paik W. The politics of Chinese tourism in South Korea: political economy, state-society relations, and international security // The Pacific Review. – 2019. – DOI: 10.1080/09512748.2019.1588917. [Электронный ресурс]. – URL: <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1588917>.

8. Valente F. Leadership and governance in regional tourism / Flávio Valente, Dianne Dredge, GuiLohmann // *Journal of Destination Marketing & Management*. – 2015. – Vol. 4, No. 2. – P. 127-136.
9. Wan Y.K.P. Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning / Yim King Penny Wan, Bill Bramwell // *Tourism Management*. – 2015. – Vol. 50. – P. 316–327.
10. Wang C. The role of local government and the private sector in China's tourism industry / Caiping Wang, Honggang Xu // *Tourism Management*. – 2014. – Vol. 45. – P. 95–105.

### References

1. Donskova L.I., Redkin A.G. Podhody k issledovaniyu social'nogo turizma: zarubezhnyj i rossijskij opyt // *Nauka Krasnoyar'ya*. – 2018. T. 7, № 4. – S. 100–125.
2. Donskova L.I., Makarov A.A. Issledovanie social'nogo turizma v molodezhnom segmente: sovremennoe sostoyanie, problemy, perspektivy: teoriya i praktika // *Nauka i turizm: strategii vzaimodejstviya : sbornik statej / pod red. A.G. Red'kina*. – Vyp. 11 (4). – Barnaul: Izd-vo Alt. un-ta, 2019. – S. 9–33.
3. Amore A. From governance to meta-governance in tourism? Re-incorporating politics, interests and values in the analysis of tourism governance / Alberto Amore, C. Michael Hall // *Tourism Recreation Research*. – 2016. – Vol. 41, No. 2. – P. 109-122. DOI: 10.1080/02508281.2016.1151162. – URL: <https://doi.org/10.1080/02508281.2016.1151162>.
4. Fong V.H.L., Wong I.A., Hong J.F. Developing institutional logics in the tourism industry through coopetition / Veronica Hoi In Fong, IpKin Anthony Wong, Jacky FokLoi Hong // *Tourism Management*. – 2018. – Vol. 66. – P. 244–262.
5. Haxton P. A review of effective policies for tourism growth / Peter Haxton // *OECD Tourism Papers*, No. 01. – OECD Publishing, 2015. [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4vmp5n5r8-en>.
6. Kouřilová J. Kratochvílová I. Social tourism support in the Czech Republic // *Czech Journal of Tourism*. 2014. Vol. 3, No.1. P. 63–81. DOI: 10.2478/cjot-2014-0004.
7. Paik W. The politics of Chinese tourism in South Korea: political economy, state-society relations, and international security // *The Pacific Review*. – 2019. – DOI: 10.1080/09512748.2019.1588917. [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1588917>.
8. Valente F. Leadership and governance in regional tourism / Flávio Valente, Dianne Dredge, GuiLohmann // *Journal of Destination Marketing & Management*. – 2015. – Vol. 4, No. 2. – P. 127-136.
9. Wan Y.K.P. Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning / Yim King Penny Wan, Bill Bramwell // *Tourism Management*. – 2015. – Vol. 50. – P. 316–327.
10. Wang C. The role of local government and the private sector in China's tourism industry / Caiping Wang, Honggang Xu // *Tourism Management*. – 2014. – Vol. 45. – P. 95–105.