

УДК 338.48

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ТУРИСТСКОЙ ОТРАСЛИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ)

Левицкая Нелли Евгеньевна,

канд. филол. наук,

доцент кафедры русской и зарубежной литературы,

Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского, г. Симферополь,

Кохановская Индира Ирековна,

канд. экон. наук, доцент,

заместитель заведующего кафедрой экономики городского хозяйства и сферы обслуживания,

Московский университет им. С.Ю. Витте,

e-mail: vkohanovskaya@miiv.ru

В статье исследуются тенденции современной региональной политики в сфере туризма на примере Республики Крым, роль местных органов власти в развитии туристической отрасли и создании условий для самостоятельного развития хозяйствующих субъектов, работающих в туристической сфере. Сделан вывод, что регулирование туристической сферы в Крыму со стороны уполномоченных государственных органов пока находится на стадии развития.

Ключевые слова: туризм, региональная политика в сфере туризма, Республика Крым, внутренний туризм, рекреационно-туристический кластер, Министерство курортов и туризма Республики Крым

DOI 10.21777/2587-9472-2017-4-91-96

Региональное управление – это единая система управления территорией и управление специализированными комплексами областей региона, среди которых особое место занимают рекреационно-туристические кластеры. Несмотря на положительные тенденции развития туристической сферы в Республике Крым, существуют значительные проблемы и недостатки функционирования, которые существенно отличают туристические сферы Крыма от международного положительного опыта и международных стандартов.

Стремление регионов Российской Федерации, включая Республику Крым, к большей автономии привело к новому пониманию сущности регионального управления как последствия использования внутреннего потенциала регионов. Суть этого процесса заключается в переносе акцента с прямого государственного регулирования регионального управления на стимулирование формирования в регионах автономного механизма и на поддержку государственно-частного партнерства. Региональная политика в настоящее время призвана способствовать самостоятельности и саморазвитию хозяйствующих субъектов региона, оптимальному распределению ресурсов региона и повышению его конкурентоспособности.

Мировой опыт регионального развития свидетельствует о том, что в современном мире не существует какой-либо доминирующей модели государственного регулирования регионального развития туризма. Более того, именно в этой сфере различия между странами особенно велики, что является прямым следствием регионального разнообразия [1].

Республика Крым, в свою очередь, относится к модели регионального управления, которая предполагает наличие сильного и авторитетного центрального органа в регионе – Министерства курортов и туризма, которое контролирует деятельность всех предприятий туристической отрасли в регионе. Для реализации такой модели управления необходимы соответствующие условия, а именно значительные финансовые вложения в туристическую индустрию, туристическую инфраструктуру и т.п.

Министерство курортов и туризма Республики Крым является исполнительным органом государственной власти Республики Крым, подотчетным, подконтрольным и ответственным перед Главой Республики Крым и Советом министров Республики Крым. Министерство осуществляет свою деятельность на основании Положения о Министерстве курортов и туризма Республики Крым, утвержденного постановлением Совета министров Республики Крым от 27 июня 2014 г. № 145.

Деятельность министерства осуществляется согласно нормативным правовым актам, определяющим полномочия структурных подразделений и самого министерства. К основным законодательным актам, регулирующим деятельность министерства на уровне республики в сфере туризма и курортов, можно отнести:

– Закон Республики Крым от 14 августа 2014 г. № 51-ЗРК «О туристской деятельности в Республике Крым»;

– Закон Республики Крым от 28 января 2015 г. № 76-ЗРК «О курортах, природных лечебных ресурсах и лечебно-оздоровительных местностях Республики Крым»;

Министерство курортов и туризма проводит государственную политику и осуществляет функции по контролю, нормативно-правовому регулированию в санаторно-курортной и туристской отрасли, отраслевое управление, оказывает государственные услуги, управляет государственным имуществом, а также координирует в установленных случаях деятельность иных исполнительных органов государственной власти Республики Крым в санаторно-курортной и туристской отрасли.

Функции структурных подразделений министерства многогранны. В управление курортов входит два отдела: отдел взаимодействия со средствами размещения и отдел природных лечебных ресурсов. Отдел взаимодействия со средствами размещения призван осуществлять следующие функции:

– координировать деятельность предприятий санаторно-курортного и гостиничного комплекса Республики Крым, а также судействовать в загрузке средств размещения;

– обеспечивать реализацию государственной политики в сфере деятельности санаторно-курортных организаций и иных средств размещения;

– организовывать взаимодействие государственных органов исполнительной власти Республики Крым и профильных общественных организаций по вопросам развития санаторно-курортного и гостиничного комплекса Республики Крым;

– проводить мероприятия, направленные на повышение качества предоставляемых услуг в средствах размещения Республики Крым;

– оказывать содействие в сотрудничестве санаторно-курортных и гостиничных предприятий с товаропроизводителями Республики Крым, а также других субъектов Российской Федерации [1].

В свою очередь отдел природных и лечебных ресурсов выполняет следующие основные функции:

– организует проведения научных исследований в целях развития лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов, расположенных на территории Республики Крым, и повышения эффективности их использования;

– готовит документы, необходимые для признания территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом;

– координирует деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым, пользователей пляжей по вопросам рационального использования пляжей, обеспечивает безопасные и комфортные условия для пребывания отдыхающих на пляжах;

– формирует и ведет реестр туристских ресурсов Республики Крым (пляжи, природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты) [1].

В управление туризма входит также два отдела – отдел по развитию видов туризма и отдел имиджевых мероприятий и взаимодействия с регионами.

Отдел по развитию видов туризма реализовывает следующие функции:

– развивает виды туризма (определяет приоритетные на год направления туризма, мониторинг ресурсов, необходимых для их развития, проведение обучающих и презентационных мероприятий по приоритетным видам туризма, выявляет проблематики развития видов туризма, разрабатывает комплекс мероприятий по их решению);

– развивает экскурсионную деятельность (аттестация экскурсоводов, разработка новых экскурсионных маршрутов, проведение методических экскурсий, паспортизация турстоянок, проведение конкурса на лучший экскурсионный маршрут);

– организовывает доступность туристской инфраструктуры;

– ведет реестр субъектов и объектов туристской индустрии Республики Крым [1].

Отдел имиджевых мероприятий и взаимодействия с регионами выполняет такие функции:

- проводит имиджевые мероприятия на территории Республики Крым (выставки, форумы, конференции и др., ознакомительные туры);
- организовывает рекламную кампанию за пределами Крыма (участие в выставочно-ярмарочных мероприятиях в субъектах РФ, проведение презентационных туров (work-shop));
- налаживает межрегиональное сотрудничество (взаимодействие с муниципальными образованиями Республики Крым, взаимодействие с субъектами РФ);
- способствует интеграции в международную деятельность (работа с турофисами, проведение туров для представителей турбизнеса зарубежных стран);
- издает полиграфическую и презентационную продукцию [1].

Согласно Положению «О министерстве курортов и туризма Республики Крым» (приложение к постановлению Совета министров Республики Крым от 27 июня 2014 года № 145), министерство в соответствии с возложенными на него задачами обладает следующими полномочиями:

- 1) осуществляет от имени Республики Крым управление и регулирование в санаторно-курортной и туристской отрасли;
- 2) разрабатывает и реализует социально-экономическую и иную государственную политику в санаторно-курортной и туристской отрасли;
- 3) по поручению Главы Республики Крым разрабатывает законопроекты по вопросам комплексного развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, туристской индустрии Республики Крым для их представления в Государственный Совет Республики Крым в установленном порядке; государственные программы Республики Крым, предложения по участию республики в федеральных программах по вопросам, отнесенным к компетенции министерства, после утверждения – участвует в их реализации;
- 4) осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов Главы Республики Крым и Совета министров Республики Крым, своих правовых актов в санаторно-курортной и туристской отрасли;
- 5) исполняет законы и иные нормативные правовые акты Республики Крым путем проведения конкретных мероприятий и организации работы в подведомственных учреждениях, организациях, предприятиях, осуществляет контроль за их исполнением;
- 6) заключает договоры и соглашения и многое другое [1].

Министерство курортов и туризма Крыма осуществляет свою деятельность согласно программно-целевому методу. Использование такого метода ориентировано на формирование условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами региональной туристской политики, а также с учетом бюджетных ограничений. Одновременно программно-целевой метод способен сконцентрировать финансовые ресурсы в рамках конкретных проектных мероприятий и позволит предотвратить их освоение без ориентации на результат [2].

Министерство курортов и туризма Крыма, помимо сбора и обработки статистических данных, организации и проведения проверок, размещения информации об этих проверках, проведения аккредитации и предоставления иных государственных услуг, осуществляет деятельность по регулированию и развитию туристской отрасли посредством участия в государственных целевых и иных программах. Министерство также осуществляет свою деятельность по регулированию отрасли посредством формирования плана мероприятий на текущий год.

Необходимо отметить то, что Министерство курортов и туризма Крыма воздействует с целью совершенствования на туристскую отрасль на текущем этапе посредством следующих программ и планов, то есть инструментов управления:

- 1) Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года» в части создания туристско-рекреационных кластеров на территории Республики Крым;
- 2) Государственная программа развития курортов и туризма в Республике Крым на 2017–2020 гг. (от 29 декабря 2016 г. № 650);

3) План мероприятий «дорожная карта» Министерства курортов и туризма Республики Крым на 2017 год.

Официальный сайт Министерства курортов и туризма Крыма декларирует информацию об итогах реализации мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года» в части создания туристско-рекреационных кластеров на территории Республики Крым за 2016 г.

С 2015 г. в рамках этой программы планировалось создать 5 туристско-рекреационных кластеров:

- кластер «Детский отдых и оздоровление», г. Евпатория;
- кластер «Лечебно-оздоровительный отдых», г. Саки;
- кластер в районе озера Чокракское, Ленинский р-н, п. Курортное;
- кластер «Черноморский», Черноморский р-н;
- кластер «Коктебель», пгт. Коктебель).

Отмечается также, что такие кластеры будут создаваться до 2020 г. Общий объем финансирования создания таких кластеров на территории Крыма из федерального бюджета составляет 23 881,57 млн руб. Средства направлены на создание (реконструкцию) объектов обеспечивающей (инженерной) инфраструктуры. В 2016 г. действовало 32 контракта, в том числе по направлениям: «капитальные вложения» – 30 контрактов, «прочие нужды» (в том числе НИОКР) – 22 контракта. За 2016 г. проведено финансирование на общую сумму 839 061 578,58 руб. [3].

Данная федеральная целевая программа является программно-целевым инструментом государственной программы «Развитие курортов и туризма в Республике Крым на 2017–2020 гг.» от 29 декабря 2016 г. № 650. Совет министров Республики Крым постановил признать утратившим силу п. 501 «Об утверждении Государственной программы развития курортов и туризма в Республике Крым на 2015–2017 гг.».

Официальный сайт Министерства курортов и туризма представил отчет о реализации данной государственной программы только за 2015 г. В отчете о результатах данной программы оговорено, что по состоянию на 31 декабря 2015 г. заключено 18 контрактов по 14 объектам федеральной целевой программы на сумму 608 227 956,07 руб., по которым проведено финансирование в сумме 421 967 134,37 руб. Основной причиной неполного освоения средств субсидии является позднее выделение ассигнований главным распорядителем средств Федерального бюджета, которое не позволило завершить работы по объектам федеральной целевой программы с учетом нормативных сроков подготовки проектно-сметной документации и прохождения государственной строительной экспертизы (2 мес.) [4].

По причине отсутствия бюджетных ассигнований в 2015 г. мероприятия по назначению лечебно-оздоровительных местностей статусами курортов государственного и/или местного значения не осуществлялись. Мероприятия по обустройству пляжей для обеспечения комфортного доступа для инвалидов не реализованы, в связи с отсутствием заявок на предоставление субсидий от органов местного самоуправления средства были перераспределены на другие цели.

По такому главному показателю для развития отрасли туризма в целом, как создание туристско-рекреационных комплексов существенных и видимых результатов не было достигнуто, плановые нормативы не выполнены, многие выделяемые бюджетные средства не освоены или начислены с нарушениями сроков. По прочим мероприятиям были проведены какие-то плановые работы, однако которые так же не показали результативность.

В заключении отчета представлены и рассчитаны показатели эффективности исполнения государственной программы. Показатель достижения плановых значений показателей госпрограммы составил 0,86 (86 %), что свидетельствует о достаточно высоком уровне выполнения плана. Оценка степени соответствия фактических затрат бюджета запланированному уровню составило 0,55 (55 %). Такое значение показателя указывает на то, что фактические затраты на реализацию мероприятий программы составили 55 % от предусмотренного бюджетом уровня. Значение такого показателя как эффективность использования бюджетных средств составило 156 %, что говорит о высоком уровне эффективности использования бюджетных средств на реализацию работ по государственной программе. Оценка соблюдения установленных сроков реализации мероприятий

по программе составила 0,82, что говорит о неуспеваемости достижения сроков на 18 %. И в заключение, интегральная оценка эффективности государственной программы показала значение в 141 %, что свидетельствует о довольно высоком уровне достижения поставленных целей и решения задач [5].

Обращаясь к информации о расходовании бюджетных средств Министерством курортов и туризма Республики Крым, можно говорить о явном увеличении расходования этих средств (таблица 1). Министерством предоставлена информация лишь за два последних года.

Таблица 1 – Информация о расходовании бюджетных средств Министерством курортов и туризма Республики Крым*

Наименование государственного органа	2015 г.		2016 г.	
	план (руб.)	факт (руб.)	план (руб.)	факт (руб.)
Министерство курортов и туризма Республики Крым	805 062 600,00	465 676 091,33	955 604 895,07	953 694 344,26
* Источник: рассчитано автором по данным Министерства курортов и туризма Республики Крым				

Как видно из данных таблицы 1, Министерством курортов и туризма Республики Крым в 2015 г. фактически было затрачено бюджетных средств на 339 386 508,67 руб. меньше, чем было запланировано. В 2016 г. наблюдается та же тенденция: затрачено меньше бюджетных средств, чем было заложено в плане на сумму 1 910 550,81 руб. По сути, данные, представленные в таблице 1, свидетельствуют о том, что в 2015 г. средства, выделенные министерству в достаточно большом объеме, не были освоены полностью. На наш взгляд, это связано с достаточно трудным переходом в новое юридическое (правовое) поле – в правовые границы законодательства РФ и, возможно, невозможностью в полной мере воспользоваться (охватить) всеми возможностями, в том числе и предпринять все возможные действия, использовать все доступные инструменты.

Из данных таблицы видно, что уже в 2016 г. выделенные средства были практически полностью освоены, однако здесь необходимо отметить, что фактический расход средств значительно увеличился в абсолютном выражении – на сумму 488 018 252,93 руб.

Таким образом, подводя итог, можно отметить, что в государственной программе развития курортов и туризма Республики Крым отмечаются такие основные мероприятия:

- обеспечение комплексного устойчивого развития доступной и комфортной туристской среды (создание туристско-рекреационных кластеров);
- создание туристских продуктов;
- методическое обеспечение и подготовка кадров;
- маркетинговая и имиджевая политика.

Проведенный анализ отчетов о развитии отрасли туризма, на сегодняшний день позволяет сделать вывод, что региональное управление туристической отраслью в Республике Крым осуществляется в полной мере. Однако ее регулирование со стороны уполномоченных на то государственных органов находится на стадии развития, что, в первую очередь, связано с переходом региона из юрисдикции одного государства в юрисдикцию другого.

Список литературы

1. Кудрявцева Ю.В. Государственно-частное партнерство в сфере туризма как инструмент защиты национальных интересов страны / Ю.В. Кудрявцева // Власть. – 2013. – № 3.
2. Лайко М.Ю., Козлов Д.А., Попов Л.А. Концепция развития туристско-рекреационного потенциала Крыма: монография. – М: Onebook, 2014. – 274 с.
3. Левочкина Н.А. Региональный туризм: организационно-правовые аспекты регулирования / Н.А. Левочкина // Современные исследования социальных проблем. – 2016. – № 1. – Т. 1. – С. 101–113.
4. Писаревский Е.Л. Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации: дис. ... на соиск. учен. степени д-ра юрид. наук. – М., 2012. – 496 с.
5. World Tourism Organization UNWTO [Электронный ресурс]. URL: <http://www2.unwto.org/en> (дата обращения: 15.04.2017).

REGIONAL GOVERNANCE DEVELOPMENT OF TOURIST INDUSTRY (ON THE EXAMPLE
OF THE REPUBLIC OF CRIMEA)

Levitskaya N.E.,

*candidate of philology, associate professor of the department of russian and foreign literature,
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education «Crimean Federal University named
after V.I. Vernadsky», Simferopol,
e-mail: vkohanovskaya@muiv.ru,*

Kokhanovsky I.I.,

*candidate of science (economics), associate professor,
deputy head of the department of economics of municipal economy and services,
Moscow Witte University, Moscow
e-mail: vkohanovskaya@muiv.ru*

The article researched the trends of modern regional policy in tourism on the example of the Republic of Crimea, the role of local authorities in the development of the tourism industry and creating conditions for self development of economic entities operating in the tourism sector. It is concluded that regulation of the tourism sector in Crimea on the part of the authorized state bodies is still under development.

Keywords: tourism, regional policy in the sphere of tourism, Republic of Crimea, domestic tourism, recreational tourism cluster, the Ministry of resorts and tourism of the Republic of Crimea