

## Направления и методы государственного регулирования туристско-рекреационной сферы в регионе

© 2011 Е.В. Бенько

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

В процессе исследования выявлена необходимость закрепления статуса туристского региона и его потребительской ценности, а также зависимость туристских дестинаций от спроса на туристский продукт. В каждой рекреационной зоне, осуществляющей воспроизводство (восстановление) рабочей силы, санаторно-курортное лечение и обеспечивающей пополнение доходной части бюджетов всех уровней, необходимо создание рекреационной индустрии, позволяющей взимать с населения часть накоплений.

*Ключевые слова:* рекреационная сфера, туристский продукт, региональная экономика, государственное регулирование.

Создание рекреационной системы должно ускорить организацию конкурентной среды, сформировать эффективные направления инвестирования, оживить внешнеэкономическую деятельность, занять должное место на мировом рынке рекреационных услуг. При этом вследствие необходимости соблюдения особых требований оживление хозяйственной деятельности не нанесет никакого ущерба экологической обстановке региона.

При разработке системы методов стратегического регулирования рекреационных зон необходимо, на наш взгляд, исходить из следующих методических положений.

Во-первых, социально-экономическое развитие региональной зоны осуществляется в соответствии с законами расширенного воспроизводства, следовательно, воспроизводственный аспект является основополагающим.

Во-вторых, с развитием рыночных отношений действие вертикальных связей и зависимостей ослабевает и все большее значение приобретают горизонтальные связи, формирующиеся под влиянием воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации.

В-третьих, управление развитием и функционированием рекреационных зон относится к компетенции региональной администрации.

В-четвертых, эффективное стратегическое регулирование функционирования рекреационных зон невозможно без соответствующей материально-технической и финансово-экономической базы.

В-пятых, приоритет должен быть отдан экономическим методам, чтобы местная администрация, не вмешиваясь в производственную и социально-экономическую деятельность предприятий рекреационной индустрии, смогла добиться

их активного участия в решении проблем экономического и социального развития региональной системы.

Следует отметить, что рекреационная зона является сложным элементом территориальной структуры, напрямую участвующим в воспроизводстве рабочей силы и обладающим специфичным хозяйственным механизмом. В трудах ведущих экономистов сформулированы основные функции, присущие рекреационной зоне: воспроизводство (восстановление) рабочей силы, которое, в свою очередь, включает в себя “чистый” отдых, санаторно-курортное лечение как источник доходной части бюджета всех уровней, что предопределяет необходимость создания рекреационной индустрии, позволяющей взимать с населения часть накоплений.

Основу стратегического регулирования региональной экономики должны составлять предприятия рекреационной индустрии как базы общерегиональной инфраструктуры социального и производственного назначения. Рекреационная индустрия является ключевым элементом экономического механизма рекреационной зоны. Под рекреационной индустрией следует понимать совокупность предприятий сопутствующих отраслей (промышленности, сельского хозяйства, транспорта), функционирующих с целью оказания эффективных рекреационных услуг населению, а также для социальной защищенности и жизнеобеспечения постоянного населения рекреационной зоны.

Стратегическое регулирование развития рекреационной зоны предусматривает гибкое сочетание различных экономических методов и выбор теории, руководствуясь которой следует принимать решения. При формировании механизма, регулирующего развитие рекреации, следует,

по нашему мнению, основываться на теории размещения, которая рассматривает в качестве одного из основных направлений региональной политики улучшение факторов размещения. Такими факторами являются, в первую очередь, транспортные и коммуникационные затраты, но при этом немаловажную роль играют и социально-культурные факторы размещения. В данной связи мы изучили объем транспортных услуг, связанных с туризмом.

При рассмотрении вопросов государственного регулирования туристско-рекреационной сферы важно учитывать межотраслевые связи в регионе. Решение проблем развития рекреационной зоны региона невозможно без межотраслевой и межрегиональной координации действий, концентрации ресурсов и их использования в соответствии с логикой достижения поставленных целей. Чтобы реализовать принцип целевого управления, необходимо использовать программно-целевой подход к разработке и внедрению системы мероприятий, регулирующих региональный воспроизводственный процесс.

Одной из составляющих форм региональных комплексных программ является программа формирования рекреационной зоны с целью привлечения иностранного капитала и выхода на мировой рынок рекреационных услуг. Создание рекреационной зоны означает возможность:

- для иностранного инвестора - снизить риски ведения бизнеса в условиях повышенной нестабильности;
- для правительства страны - оказать покровительство отечественной рекреационной индустрии;
- для населения, живущего на территории рекреационной зоны, - поднять уровень своих доходов, получить новую работу, приблизиться к стандартам жизни, характерным для развитых стран;
- для самой территории - получить инвестиции для развития экономики, укрепить финансовообразующие структуры региона.

Можно предложить два источника средств, направленных на ускорение развития рекреационной зоны региона: внешние инвестиции (экзогенный источник) и внутренние инвестиции (эндогенный источник).

Методы стимулирования эндогенного развития связаны в основном с активизацией внутреннего потенциала территории, включающего природные ресурсы, экономическую среду (производство, транспорт, коммуникации, накопленный экономический капитал) и состояние человеческих ресурсов (квалификация, образование,

предприимчивость, творческий потенциал населения).

Выбору методов воздействия на эндогенное развитие рекреационной зоны должен предшествовать анализ ресурсного и производственного потенциалов территории, а также пространственный анализ условий жизни и предпринимательства.

Следует отметить, что эндогенное развитие в регионе должно базироваться на интенсификации человеческого капитала, что требует субсидий в управленческую, инновационную и предпринимательскую деятельность, свободное обучение новым технологиям.

Средством стратегического воздействия при регулировании регионального развития может быть разработка и реализация региональных программ по ключевым направлениям социально-экономического развития. Региональная программа развития рекреационной зоны должна быть ориентирована на приведение в действие территориальных резервов повышения эффективности экономического потенциала, улучшение обслуживания рекреантов и, как следствие, на повышение уровня и качества жизни населения.

Эффективность использования экономического потенциала региона может быть значительно повышена при наличии предплановых обоснований развития территорий, к которым относятся региональные прогнозы. Региональный прогноз представляет собой исследование перспектив развития района, имеющее предварительный характер и содержащее гипотезу о направлениях развития и будущем состоянии региона в целом и отдельных его составляющих. Он дает возможность оценить различные варианты развития региона на предварительной стадии. Региональному прогнозу должен предшествовать научный анализ экономических и социальных процессов и тенденций, динамики развития рекреационной инфраструктуры в предшествующие периоды.

Таким образом, обоснование теоретических положений стратегического регулирования воспроизводственного процесса в регионе и разработка концептуальных положений стратегического регулирования развития рекреационной зоны позволяют сделать следующие выводы:

- решение задачи комплексного развития региона означает формирование таких соотношений и пропорций между отдельными элементами социально-экономического комплекса, которые создавали бы условия для эффективного включения региона в территориальное разделение труда и решения внутрорегиональных проблем, обеспечивающих последовательное продвижение в социальной сфере;

- механизм стратегического регулирования должен предусмотреть возможность постоянного контроля за развитием отношений, которые складываются между отраслями хозяйственного комплекса региона; за состоянием производственной инфраструктуры; экономическими и демографическими процессами в регионе; экономической и финансово-кредитной сферой; экономическими и финансовыми потоками региона; ресурсным и экономическим потенциалом региона; экономическими и социальными процессами;

- формирование сервисной зоны, или зоны услуг, в рассматриваемом регионе, специализирующейся на оказании различного рода услуг, в том числе деловых и рекреационных, ускорит создание конкурентной среды, сформирует эффективные направления инвестирования, оживит внешнеэкономическую деятельность, поможет занять региону должное место на мировом рынке рекреационных услуг.

Формирование механизма стратегического регулирования в регионе должно исходить из следующих принципов:

- четкого разграничения властных функций и правовой компетенции между всеми уровнями региональной системы на основе децентрализации системы управления;

- расширения самостоятельности и повышения ответственности всех региональных субъектов хозяйственной деятельности;

- усиления экономической взаимосвязи между результативностью деятельности отдельных звеньев региональной системы и ресурсными возможностями ее развития;

- реализации норм рационального природопользования и нормализации экологической обстановки.

Административные методы стратегического регулирования регионального воспроизводственного процесса базируются на присущих региональной системе отношениях власти и подчинения.

Местные органы осуществляют административную деятельность, задача которой заключается в координации работы субъектов рекреационного рынка с целью реализации общерегиональных интересов.

Административные методы регулирования реализуются в форме прямых административных распоряжений, постановлений, имеющих обязательный характер, адресуемых субъектам рекреационного рынка; правил, регулирующих деятельность функционирующих в регионе предприятий и организаций рекреационной индустрии различных форм собственности (нормативное регулирование), рекомендаций, а также контроля (напри-

мер, финансово-бюджетного) и надзора (например, санитарно-эпидемиологического).

С помощью административных методов местные органы управления решают вопросы привлечения иностранного капитала, использования региональных природных ресурсов, а также вопросы социального характера.

Решение всей совокупности проблем, возникающих в процессе регионального воспроизводства, невозможно обеспечить только административными методами регулирования, поэтому они должны использоваться в сочетании с экономическими.

Сущность экономических методов состоит в косвенном воздействии на режим функционирования регионального воспроизводства - через экономические интересы субъектов с помощью таких рычагов, как налоги, кредиты, субвенции, по возможности без прямого вмешательства местных органов управления, но в установленных этими органами рамках.

Таким образом, в основе экономических методов регулирования лежат экономическая заинтересованность и ответственность предприятий и организаций рекреационной индустрии за последствия принимаемых решений и участие в выполнении задач комплексного социально-экономического развития региона.

Использование экономических методов направлено на усиление действия обратных связей в региональном воспроизводственном процессе. Сложность регионального воспроизводственного процесса диктует необходимость разработки комплекса внутренне взаимосвязанных методов экономического регулирования, что позволяет добиться согласованности системы региональных воспроизводственных отношений.

Местные органы управления должны сосредоточить свое внимание на процессах, которые не могут регулироваться рынком, чтобы не допустить нежелательных последствий в сферах, определяющих рекреационный потенциал региона, - в здравоохранении, экологии, культуре, жилищно-коммунальном хозяйстве, транспорте, связи. Используя бюджетный и налоговый механизм, а также систему субсидий, местные органы могут регулировать использование финансовых ресурсов, создавая условия для нормального инвестиционного процесса, развития рынка рекреационных услуг в регионе.

По нашему мнению, экономическое регулирование, межотраслевое и межрайонное перераспределение финансовых ресурсов достигаются взаимодействием субъектов регионального воспроизводственного процесса в соответствии с целями и задачами развития региона.

Рекреационные услуги, составляющие основу деятельности региона, по представлениям ряда авторов, имеют натуральную и денежную формы.

Во-первых, рекреационная услуга есть экономическая категория, соответствующая определенной потребности.

Во-вторых, на производство рекреационной услуги затрачивается определенная мера живого и овеществленного труда.

В-третьих, общественная практика свидетельствует, что в условиях рыночных отношений потребность человека в рекреации становится реальной экономической потребностью лишь в том случае, если она обеспечена соответствующим доходом.

Многообразие видов отдыха, специфика их технологии, требующая особых средств отдыха, и характер используемых ресурсов определяют и разнообразие предприятий, обеспечивающих различные виды отдыха. Их называют рекреационными предприятиями. Все эти предприятия и связанные с ними структуры образуют особую отрасль народного хозяйства - рекреационное хозяйство (рекреационный комплекс), главная задача которого - обслуживание отдыхающих как в месте, так и вне постоянного места их проживания.

А.С. Макекадырова предлагает следующие методы государственного регулирования туристской деятельности на национальном уровне:

- установление общих правил осуществления различных видов предпринимательской и иной экономической деятельности объектов туристской индустрии и контроля и надзора за ее осуществлением;
- установление особенностей создания, реорганизации и ликвидации субъектов туристской индустрии;
- разработка и реализация целевых, инвестиционных и других программ, концепций и проектов в области туризма;
- государственная поддержка приоритетных видов туризма и деятельности субъектов туристской индустрии;
- налоговое регулирование;
- государственный протекционизм;
- информационное обеспечение туризма<sup>1</sup>.

Туризм и рекреационная деятельность на уровне региона должны поддерживаться государством и, конечно, должны, соответственно, субсидироваться инвесторами, в том числе, возможно, и иностранными.

В данной связи А.А. Курочкина, О.А. Яброва предлагают к возможным методам стратегического регулирования эндогенного регионального развития отнести<sup>2</sup>:

- прямое государственное регулирование;
- стимулирование сектора услуг;
- поддержку малого и среднего предпринимательства;
- создание специальных зон.

Как полагают названные авторы, методы прямого государственного регулирования базируются на двух основных целях государственного вмешательства в развитие регионов:

1) "справедливость", т.е. такое размещение (пространственная организация) экономической деятельности, при котором жители всех регионов имеют равные возможности достичь желаемого благосостояния;

2) "эффективность", которая требует рационального использования потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния. В период экономического роста преобладает первая цель, в период кризисов - вторая.

Основными проблемами развития рекреационной зоны, решение которых возможно средствами региональной политики, являются: а) адаптация к местным условиям мероприятий экономической реформы, проводимой правительством; б) координация региональной политики правительства и местных властей; в) стабилизация социально-экономического состояния региона.

Если рассматривать долю допустимого иностранного участия в зависимости от сектора экономики и активности инвестора, то это следует установить законодательно, однако она не должна превышать 49 %. В сфере туризма иностранное участие может быть допустимо, если предусматривается строительство теннисных кортов, площадок для гольфа, яхт, центров здоровья, луна-парков и других объектов инфраструктуры, способствующих разнообразию и повышению качества услуг, или если проект связан со строительством туристских комплексов, трех-, четырех- и пятизвездочных отелей, отелей в горных районах.

В целом, создание сервисной зоны в регионе позволит сконцентрировать внимание на приоритетных направлениях в экономической и физической реструктуризации, минимизирует вмешательство государства в социально-экономическое развитие территории.

Рыночные отношения требуют как совершенствования действующих, так и создания новых методов прогнозирования и программирования хозяйственного механизма, в том числе и в рамках отдельного региона. При этом повышается актуальность проблемы научной обоснованности программных расчетов и исследований, создания методов и моделей многовариантных рас-

четов в области поиска оптимальной перспективной стратегии, совершенствования теорий и методик решения оптимизационных задач в области принятия решений, уточнения научных основ прогнозирования развития регионов с учетом воздействия регулируемых рыночных отношений на стабилизацию прогрессивных и изменение негативных тенденций, разработки теоретических и методических основ формирования концепции долгосрочного развития региона.

Всемирная туристская организация выделяет шесть туристских макрорегионов мира: Европа, Америка, Юго-Восточная Азия и Океания, Африка, Ближний и Средний Восток, Южная Азия. Туристские регионы мира различаются числом туристских прибытий, динамикой и тенденциями развития. Внутри макрорегионов выделяются туристские субрегионы - страны или группы стран. Например, в европейский туристский макрорегион входят пять субрегионов: Северная Европа, Западная Европа, Южная Европа, Центрально-Восточная Европа, Восточное Средиземноморье<sup>3</sup>.

На следующем иерархическом уровне выступают туристские районы, как результат туристского районирования. Иерархическая структура туристских территорий может быть дополнена туристскими зонами и субзонами. Под туристской зоной понимается:

- 1) часть национальной территории, на которой имеется два или более центров по приему туристов не менее чем на 5000 мест проживания;
- 2) территория с приоритетным развитием туристской инфраструктуры;
- 3) территория, на которой сосредоточены объекты показа, привлекающие туристов, а также другие туристские объекты (гостиницы, санатории, пансионаты и пр.).

Одним из понятий региональной экономики является экономическое пространство. Это насыщенная территория, вмещающая множество объектов и связей между ними: населенные пункты, промышленные предприятия, хозяйственно освоенные и рекреационные площади, транспортные и инженерные сети, инфраструктура и др.

Качество экономического пространства определяется рядом факторов, среди них можно выделить:

- *плотность* (численность населения, объем валового регионального продукта, природные ресурсы, основной капитал, приходящийся на одну единицу пространства);
- *размещение* (показатели равномерности, дифференциации, концентрации, распределения населения и экономической деятельности, в том

числе существование хозяйственно освоенных и неосвоенных территорий);

- *связанность* (интенсивность экономических связей между частями и элементами пространства, условия мобильности товаров, услуг, капитала, людей, определяемые развитием транспортных и коммуникативных сетей).

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что *туристское пространство* - это экономическое пространство, характеризующееся множеством объектов и субъектов деятельности, специализирующихся на туризме и рекреации.

Большинство западноевропейских специалистов склоняются к тому, что именно природные ландшафты определяют границы рекреационных регионов. Российские ученые считают, что административно-политические границы должны быть определяющим фактором. Такая позиция российских ученых опирается на многовековую практику хозяйственного управления, так как еще в первой половине XVIII в. передовые умы России считали, что главным рычагом совершенствования управления хозяйством является переход России на преимущественно территориальную парадигму управления и, в первую очередь, на рациональную организацию всех составляющих ее территорий<sup>4</sup>.

Административные подходы в значительной степени могут быть применены при туристском районировании и формировании стратегии развития рекреационных регионов.

Однако локализация и границы рекреационного региона обычно определяются через выделение территорий с выдающимися туристскими ценностями (например, горы, озера, побережье), но такой путь определения границ крайне недостаточен с точки зрения маркетинга территории. Совершенно очевидно, что туристские ценности не могут быть основаны только на природных ресурсах, какой бы аттрактивностью они ни обладали, так как оценить аттрактивность может только человек, который, с одной стороны, является потребителем, а с другой стороны, создателем туристских ценностей.

<sup>1</sup> *Макекадырова А.С.* Совершенствование практики формирования туристско-рекреационного комплекса национальной экономики: науч. изд. М., 2007.

<sup>2</sup> *Курочкина А.А., Яброва О.А.* Стратегическое регулирование развития рекреационной зоны в регионе // Проблемы современной экономики. 2007. □ 1. С. 181-187.

<sup>3</sup> *Джанджугазова Е.А.* Научно-практические подходы к исследованию туристско-рекреационных регионов // Проблемы региональной экологии. 2005. □ 4. С. 100-107.

<sup>4</sup> Там же.