

# Особенности управления сферой туризма



Мы продолжаем начатую в предыдущих номерах тему развития туризма. Сегодня предлагаем обсудить некоторые управленческие аспекты организации работы этой сферы и понять, есть ли оптимальный вариант, который безотказно дает лучший результат.

**Марина Александровна Клишина,**  
первый заместитель генерального

директора Центра исследований бюджетных отношений

## НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОТРАСЛЮ

Полномочия субъектов РФ по созданию благоприятных условий для развития туризма были законодательно закреплены в ноябре 2010 года. Тогда были внесены соответствующие нормы в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В дальнейшем компетенция в сфере туризма сохранилась в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», пришедшем на смену Закону № 184-ФЗ.

Теперь компетенция регионов дополнительно детализирована: оговорено создание условий для беспрепятственного доступа к туристским ресурсам, средствам связи, медицинской, правовой и иным видам помощи. А также прописана поддержка приоритетных направлений развития туризма, в том числе социального, сельского, детского, самодельного туризма, организация и проведение мероприятий в сфере туризма, аттестация экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков. Кроме того, дополнительно детализированы полномочия, связанные с организацией детского отдыха (реестр организаций отдыха детей, список рекомендуемых туристских маршрутов для прохождения группами туристов с участием детей и др.).

Как и в других отраслях, наиболее детальная характеристика полномочий регионов в сфере туризма содержится в отраслевом законодательстве – в данном случае в статье 3.2 Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», введенной в 2016 году<sup>[1]</sup>. Помимо уже обозначенных в 414-ФЗ компетенций, в нем указаны как стратегические, так и тактические направления. Стратегические – это определение основных задач, приоритетных направлений, создание документов стратегического планирования. Тактические – создание систем навигации и ориентирования, содействие в продвижении туристских продуктов, участие в информационном обеспечении сферы, создание туристских информационных центров и т. д.

## МНОГООТРАСЛЕВОЙ ХАРАКТЕР СФЕРЫ

Даже одно только перечисление полномочий в сфере туризма наводит на мысли о необходимости привлечения к его развитию представителей самых разных отраслевых органов и неизбежных сложностях координации такой работы. Эксперты также отмечают широкий подход к определению полномочий субъектов РФ, размывание компетенции уполномоченного туристского органа государственной власти и неоднократное изменение места туризма среди сфер государственного управления<sup>[2]</sup>. Сама по себе сфера туризма охватывает разные отрасли. Это не только туристические фирмы и средства размещения (включая гостиницы, дома отдыха и другие объекты, а также относящиеся к системе здравоохранения санаторно-курортные организации). Это в том числе организации общественного питания, культуры, спорта, торговли, различных видов транспорта, от автомобильного до авиационного, и даже страхования<sup>[3]</sup>.

Многоотраслевой характер туристической отрасли и постоянное смещение акцентов в ее развитии ярко иллюстрирует неоднократная передача полномочий в сфере туризма на федеральном уровне. Их последовательно осуществляли:

- с 1992 года – Министерство культуры и туризма РФ;
- с 1994 года – Комитет Российской Федерации по делам молодежи, физической культуры и туризма;
- с 1996 года – Государственный комитет по физической культуре и туризму (в 1999–2000 годах – Министерство РФ по физической культуре, спорту и туризму);
- с 2004 года – Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму, находившееся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- с ноября 2004 года по 2022 год – Федеральное агентство по туризму, руководство которым осуществляли последовательно Правительство РФ, Министерство спорта, туризма и молодежной

политики РФ, Министерство культуры РФ, Министерство экономического развития РФ, а с 2020 года – вновь Правительство РФ;

- с ноября 2022 года – Федеральное агентство по туризму было упразднено, а его полномочия переданы Министерству экономического развития РФ. В августе 2023 года часть функций, связанных с аккредитацией организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, горнолыжных трасс и пляжей, была передана Федеральной службе по аккредитации<sup>[4]</sup>, подведомственной Минэкономразвития России.



[Рисунок. Органы управления сферой туризма в регионах](#)

В регионах на момент проведения исследования (осень 2023 года<sup>[5]</sup>) встречалось несколько вариантов управления туристической отраслью (**рисунок**). Наиболее часто, в 45% регионов, полномочия в сфере туризма предоставляют особому органу, действующему исключительно в сфере туризма. Это наблюдается и в регионах, сравнительно давно ставших привлекательными для туристов, например в Санкт-Петербурге, Москве, Краснодарском, Ставропольском, Камчатском, Алтайском краях, республиках Алтай и Бурятия. И в регионах, где на это направление обращено внимание федерального центра (республики Северного Кавказа) либо идет реализация крупных инвестиционных проектов в сфере туризма (как, например, в Тверской области). И там, где тема туризма стала недавним приоритетом и требует особого внимания (например,

в Приморском и Хабаровском краях, Кемеровской, Нижегородской, Самарской, Саратовской, Сахалинской и Свердловской областях, Республике Тыва и др.).

В то же время почти в 2/3 регионов полномочия по туризму закреплены за органами другой отраслевой принадлежности:

- в 24% регионов вопросами туризма занимаются органы управления экономикой, инвестиционным развитием, предпринимательством (например, в Республике Башкортостан в Министерстве предпринимательства и туризма выделен отдел реализации программ туризма; в Республике Карелия отдел развития туризма входит в состав Министерства экономического развития и промышленности; во Владимирской области действует Министерство предпринимательства и туризма, в котором выделено управление туризма; в Смоленской области в составе департамента инвестиционного развития действует отдел туризма и т. д.);

- в 23% субъектов РФ координация работы в сфере туризма совмещена с управлением культурой (например, в Ивановской области это департамент культуры и туризма, куда входит управление по туризму, в Орловской области – департамент культуры, куда входит управление по туризму и музейно-выставочной деятельности, в Омской области – Министерство культуры, в составе которого выделено управление по развитию туризма, и т. д.);
- к спорту туризм тяготеет в Республике Марий Эл (где в состав Министерства спорта и туризма входят отдел организации и координации туристической деятельности и отдел развития туристической инфраструктуры) и в Кировской области (Министерство спорта и туризма).

Кроме того, в ряде регионов полномочия в сфере туризма выполняют не совсем типичные органы:

- в Курской области – Министерство приоритетных проектов и развития территорий и туризма (в нем выделено управление по продвижению туристского продукта и развитию индустрии туризма);
- в Ханты-Мансийском автономном округе – департамент промышленности, включающий управление туризма;
- в Ямало-Ненецком автономном округе – департамент молодежной политики, где выделено управление государственной политики в сфере туризма;
- в Челябинской области – управление координации развития туризма области в составе правительства области.

Представляется, что в разные моменты и у разных территорий могут быть свои особые приоритеты развития туризма, влияющие на выбор оптимальных вариантов управления данной сферой. Например, если основной задачей является реализация крупных инвестиционных проектов по созданию туристических объектов, то развитие туризма в большей степени относится к экономическому и инвестиционному развитию территории. Если основной аспект – продвижение историко-культурного наследия, то деятельность по развитию туризма в большей степени относится к работе органов управления культурой. В случае активного продвижения культуры и быта коренных малочисленных народов, национальных традиций, ремесел главным в развитии туризма может стать орган власти, отвечающий за перечисленные направления. Если наибольшую ценность региона для гостей представляют особо охраняемые природные территории, то работать над развитием туристической сферы могут органы, координирующие деятельность особо охраняемых природных территорий. Если туристы посещают спортивные объекты или спортивные объекты создаются для проведения крупных спортивных мероприятий, если в регионе есть условия для развития спортивных направлений туризма, то данная тема затрагивает компетенции органов управления физической культурой и спортом.

---

Отраслевая принадлежность органа, управляющего сферой туризма, будет накладывать свой отпечаток на работу по развитию отрасли, подчиняя ее общей целевой установке деятельности соответствующего органа власти

---

Безусловно, отраслевая принадлежность органа, управляющего сферой туризма, будет накладывать свой отпечаток на работу по развитию отрасли, подчиняя ее общей целевой установке деятельности соответствующего органа власти. Однако важно обеспечивать гибкость и при необходимости своевременно выявлять и корректировать приоритеты. В качестве примера можно привести Астраханскую область, где полномочия в сфере туризма закреплены за Министерством культуры области. Это, безусловно, позволяет повышать значимость культурно-исторического аспекта, уделять больше внимания объектам культурного наследия, формировать и продвигать познавательные маршруты. В то же время из сферы культуры может быть сложно управлять таким давно ставшим популярным среди туристов направлением, как рыболовно-охотничье. Повышать качество, доступность, прозрачность услуг принимающих туристов баз, способствовать расширению линейки предоставляемых ими услуг (в том числе для привлечения семей с детьми), оперативно выявлять и устранять нарекания туристов.

## ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ СФЕРОЙ

Как показывает анализ, существует определенная зависимость между ролью туризма в экономике региона, успешностью сферы и обособленностью органа управления. У большинства регионов, входящих в топ-10 Национального туристического рейтинга – 2022, орган управления сферой туризма является самостоятельным **(таблица)**. Аналогичная ситуация наблюдается в большинстве регионов со значимыми объемами вклада туризма в ВРП. Очевидно, такой подход – самостоятельный орган управления туризмом – позволяет уделять отрасли больше внимания. Актуален и обратный подход: если перед регионом стоит задача кардинально улучшить состояние дел в сфере туризма, целесообразно усилить управленческую составляющую.

**Таблица. Субъекты РФ топ-10 Национального туристического рейтинга – 2022**

Место в Национальном туристическом рейтинге – 2022	Наименование субъекта РФ	Валовая добавленная стоимость туристической индустрии в 2021, млрд руб.	Доля туризма в ВРП региона в 2021, %	Региональный орган исполнительной власти, координирующий работу в сфере туризма
1	Краснодарский край	210,3	6,6	Министерство курортов, туризма и олимпийского наследия Краснодарского края
2	Московская область	191,6	2,8	Министерство культуры и туризма Московской области
3	Город федерального значения Москва	954,5	3,9	Комитет по туризму города Москвы
4	Город федерального значения Санкт-Петербург	239,9	2,5	Комитет по развитию туризма Санкт-Петербурга
5	Республика Крым	52,8	9,0	Министерство курортов и туризма Республики Крым
6	Нижегородская область	37,9	2,0	Министерство туризма и промыслов Нижегородской области
7	Приморский край	38,4	2,9	Агентство по туризму Приморского края
8	Алтайский край	19,2	2,3	Управление Алтайского края по развитию туризма и курортной деятельности
9	Республика Татарстан	61,6	1,8	Государственный комитет Республики Татарстан по туризму
10	Самарская область	34,6	1,6	Министерство туризма Самарской области

Источник: данные Росстата gks.ru, информация из региональных правовых актов, <https://russia-rating.ru/info/21283.html>.

Существует определенная зависимость между ролью туризма в экономике региона, успешностью сферы и обособленностью органа управления.

У большинства регионов, входящих в топ-10 Национального туристического рейтинга – 2022, орган управления сферой туризма является самостоятельным

---

Наличие базового органа управления туризмом в регионе не препятствует межведомственному взаимодействию. Например, как видно из анализа государственных программ, в Рязанской области к решению задач в сфере туризма и финансированию соответствующих их полномочиям мероприятий привлечены:

- Комитет инвестиций и туризма Рязанской области;
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия Рязанской области (в части развития сельского туризма);
- Министерство экономического развития Рязанской области (в части развития туристской инфраструктуры и повышения конкурентоспособности, обеспечения доступа к туристским ресурсам);
- Министерство топливно-энергетического комплекса и ЖКХ Рязанской области (решает задачи по созданию и обеспечению благоприятных условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам – в части благоустройства, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, ливневой канализации).

Похожие подходы применяются и в других субъектах РФ.

Помимо государственных органов, отвечающих за управление туризмом, в большинстве регионов действуют подведомственные организации: туристско-информационные центры, агентства (центры) развития туризма, центры развития туристических кластеров. Создаются они как в форме региональных и муниципальных учреждений разных типов, так и в виде автономных некоммерческих организаций (АНО), получающих на осуществление своей деятельности бюджетные субсидии. Имеют место примеры, когда действуют сразу две подведомственные организации, например в Калужской области это региональные автономные учреждения: туристско-информационный центр «Калужский край» и Агентство по развитию туризма.

В рамках деятельности подведомственной организации можно выстроить работу на основе более гибких подходов, проводить необходимые аналитические исследования, организовывать мероприятия, принимать меры по продвижению, сообразные текущим потребностям. Организуя работу подведомственных организаций в сфере туризма важно ставить перед ними адекватные задачи и корректировать их, в том числе исходя из востребованности их услуг и новых, буквально на ежегодной основе возникающих потребностей.

Лучший вариант организации – тот, который соответствует целям развития сферы туризма в конкретном регионе, обеспечивает стабильность работы, кадровую преемственность, позволяет гибко реагировать на изменение ситуации. Полагаем, что при прочих равных комбинациях особый орган управления туризмом с подведомственной ему организацией (организациями) позволяет решать поставленные задачи наилучшим образом.

Но не менее важными составляющими успеха будут специалисты таких органов и учреждений – увлеченные, заинтересованные в результате, с горящими глазами. А также целенаправленность, обоснованность, последовательность и прозрачность проводимой политики по развитию туристической отрасли в регионе – независимо от наименования органа, ее осуществляющего.

---

<sup>[1]</sup> — Федеральный закон от 2 марта 2016 года № 49-ФЗ.

<sup>[2]</sup> — См., например: Чеботарева И. А. Компетенция субъектов РФ в сфере туризма: состояние правового регулирования и перспективы развития в свете новой стратегии // Административное и муниципальное право. 2020. № 1.

<sup>[3]</sup> — Именно такой широкий подход к определению сферы туризма поддерживается Росстатом.

<sup>[4]</sup> — Указ Президента РФ от 8 августа 2023 года № 588.

<sup>[5]</sup> — Ситуация с закреплением полномочий в сфере туризма в регионах также постоянно корректируется, ряд изменений произошел в ходе подготовки настоящего материала.