

Оценка эффективности системы государственного управления сферой туризма:
российский опыт и зарубежная практика

Введение

туризм управление государственный

Испокон веков одной из важнейших задач государства было решение проблем региональной привлекательности, отслеживание миграционных и туристских потоков, создание условий для туристической деятельности. Не утратили своей важности они и после промышленной революции, и после постиндустриальной революции, и сегодня. Что характерно, дискуссии и споры ведутся не только во время встреч высшего руководства страны или в коридорах различных министерств, но и среди рядовых граждан: члены семьи дома и студенты в университетах яростно спорят по этому вопросу. Проблема действительно животрепещуща. И касается она каждого: от количества туристских потоков зависит и уровень зарубежных вливаний в отечественную экономику, и культурно-историческая значимость, а для некоторых стран и регионов туризм имеет первостепенное значение, принося свыше 20% доходов ВВП и ВРП.

За последние десятилетия туризм превратился в одну из наиболее динамично развивающихся и прибыльных отраслей мирового хозяйства, поэтому для того, чтобы заниматься государственным управлением необходимо предварительно ознакомиться и изучить основные нюансы и показатели функционирования туризма в течение времени и факторы, влияющие на изменения. Современное развитие туризма в России характеризуется наличием серьезных расхождений в его организационной структуре и направлениях развития. Это дает возможность говорить о необходимости научного поиска, анализа и обоснования предложений для этой сферы экономики.

Актуальность темы исследования обуславливается неэффективным стратегическим управлением отраслевого развития, как со стороны государства, так и со стороны органов, уполномоченных к подобному управлению и заключается в том, что в настоящий момент в мировой практике нет единого всеохватывающего показателя, оценивающего всю многообразную сферу туризма и факторов, влияющих на ее развитие. Выпускная квалификационная работа представляет собой по существу одну из попыток системного исследования сферы туризма и комплексной разработки методологии по формированию в России эффективной системы оценивания развития туристской отрасли, что объективно отвечает стратегическим задачам социально-экономического развития страны. Поэтому тема данного исследования является актуальной и имеет как теоретическую, так и существенную практическую значимость.

Целью выпускной квалификационной работы является оценка эффективности

системы государственного управления в сфере туризма в России. Задачами исследования при этом являются:

- изучить теоретические подходы к оценке качества государственного управления в туризме,
- проанализировать меры и механизмы государственного управления сферой туризма и уровень развития туризма в странах мира,
- разработать методику оценки качества государственного управления туризмом и провести по ней сравнительный анализ эффективности государственного управления туризмом в РФ и отдельных странах мира,
- сформировать рекомендации по решению проблем туризма в России.

Объектом исследования является система государственного управления сферой туризма в Российской Федерации. Предметом - совокупность факторов, оказывающих влияние систему государственного управления сферой туризма.

Научные позиции автора по исследуемой теме формировались на основе изучения и анализа теоретических и методологических разработок авторов различных областей знания. При написании работы автор опирался на работы, посвященные теории стратегического управления туризмом, методики оценивания туристской отрасли. В этой группе выделяются такие зарубежные и отечественные специалисты, как: Галасюк С.С., Васильева Е.В., Баранова И.А., Очирова Т.Б., Гатауллина С.Ю., Бессонова Г.Б., Савин Д.А., Александрова А.Ю., Веденин Ю.А., Сенин В.С., Чудновский А.Д. Среди зарубежных ученых, занимающихся проблематикой формирования методики оценивания отрасли туризма можно отметить таких видных деятелей, как: Дюпейрас А., МакКаллум Н., Крауч Д., Ричи Д., Рамукумба Т., Феррейра И., Брокаж Р., Насер Х.А., Озал Т., Юй Ч.Б.

При подготовке выпускной квалификационной работы использовалась обширная информационно-эмпирическая база: статистические сборники Федеральной службы государственной статистики, материалы Федерального агентства по туризму, Всемирной туристской организации, Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, Российского союза туриндустрии, Всемирного банка, Всемирного экономического форума, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Фонда за мир (Fund for Peace), Дома свободы (Freedom House), Transparency International, рекрутинговой компании Hays, Всемирного совета по туризму и путешествиям, консалтинговой компании Henley and Partners, Бостонской консалтинговой группы BCG, международной консалтинговой и аудиторской компании "Делойт", федеральные законы, нормативно-правовые акты и государственные программы по развитию туризма Российской Федерации, Испании, Франции, Чешской Республики, КНР, Республики Корея, Турции, регулирующие развитие туристской деятельности.

Для решения поставленных задач в работе были применены различные научные методы: системный, экономико-социальный и сравнительно-географический подходы, глубинное интервью, анкетирование, кейс, статистический анализ. Рабочая гипотеза выпускной квалификационной работы базируется на системе теоретических положений и научной позиции автора, заключающейся в том, что

эффективное функционирование сферы туризма в Российской Федерации возможно за счет формирования эффективной государственной политики и инструментов оценки качества государственного управления сферой туризма, а также анализа и внедрения лучших зарубежных практик государственного управления сферой туризма.

Глава 1. Теоретические и практические аспекты государственного управления сферой туризма

1.1 Особенности современных моделей управления сферой туризма

В современном, динамично развивающемся мире усиленное глобальное разделение труда и специализация в интернациональных масштабах ведут к неизбежному поиску своей ниши в международных экономических отношениях. Внимание гражданского общества и органов законодательной и исполнительной властей к вопросам государственного управления при обсуждении нюансов политики направило значительные исследовательские, экспертные усилия на изучение влияния качества отраслей народного хозяйства на экономическую деятельность. Проведенные анализы показывают, что с 1990-х годов именно туризм становится если не фундаментом, то основой экономики многих развитых и развивающихся стран. Это связано с тем, что органы государственной власти постепенно приходят к тому, что современная экономика может быть эффективной и прогрессивной лишь в случае, когда она включает в себя все отраслевые сегменты хозяйственного комплекса и все свои территориальные компоненты. Поэтому политика федеральных органов власти должна быть нацелена на усиление значимости сферы туризма и субъектов страны.

Туристическую деятельность нужно рассматривать как систему, которая состоит из разных функциональных блоков: природа, общество, производство, инфраструктура и управление [66]. Однако, стоит сразу же обозначить, что данная работа в большинстве своем будет посвящена такому предметному полю публичного управления, как регионалистика, управление развитием территорий [17]. Государственное управление в сфере туризма - это административно-управленческая деятельность, которая реализуется путем целенаправленного, организующего воздействия государства на туристическую отрасль с использованием институтов различных ветвей власти и публично-правовых образований в целях динамичного развития сферы туризма. В рамках регионального развития страны политический истеблишмент изучает организацию экономического хозяйства на региональном уровне с целью повышения темпов социально-экономического развития государства и ее отдельных компонентов. Объективно имеет место быть широкая сфера отношений между федерацией и ее субъектами. Урегулирование этих общественных отношений составляет важное условие обеспечения целостности и единства государства, обоснованных реальными потребностями разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Целостность и единство общества достигается взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления. Стоит сказать, что в отличие от туризма управление туризмом не носит сезонный характер, а

является перманентным процессом развития территориальных компонентов страны. Основными функциями государственного управления в сфере туризма можно назвать информационное обеспечение сферы туризма (развитие туристско-информационных центров, мониторинг безопасности туризма), прогнозирование и моделирование в сфере туризма (определение приоритетных направлений развития туризма в стране), бюджетное планирование (распределение бюджетных ассигнований и установление лимита расходных обязательств), формирование структуры публичного управления (разграничение сфер деятельности, полномочий между уровнями власти), распорядительство, руководство и координация деятельности органов исполнительной власти в сфере туризма, контроль и надзор (установление соответствия текущего состояния отрасли с установленным стандартом) [32]. Государство через законодательную и исполнительную ветви власти должно создавать нормативно-правовую базу туризма, разрабатывать механизмы поддержки развития туризма, создавать условия, благоприятствующие притоку иностранных инвестиций в сферу туризма, осуществлять подготовку кадров с долгосрочной перспективой и продвигать национальный туристический продукт на международные рынки.

В настоящий момент среди научного сообщества нет единого мнения относительно моделей государственного управления сферой туризма. Однако прежде, чем переходить к наиболее близкой мне классификации моделей государственного управления туризмом, постараюсь максимально кратко изложить собственное отношение к способам регулирования выбранной отрасли народного хозяйства. Во-первых, глубоко убежден, что сфера туризма имеет огромное экономическое, политическое и социально-культурное значение для каждой страны, в результате чего процесс формирования государственных органов управления является достаточно длительным по времени со всеми вытекающими бюрократическими хитросплетениями. Во-вторых, органам государственной власти необходимо держать баланс между чрезмерным вмешательством государственных органов в экономику и исключительно рыночными механизмами воздействия на сферу туризма.

Государство должно быть своего рода третьей стороной, который не вмешивается в работу бизнеса напрямую, но помогает ему находить баланс между жадностью игроков на рынке туристических услуг и интересами общества. Наконец, не существует идеальной формулы, помогающей государству формировать и создавать оптимальную структуру управления туристической сферой. Точно также, как и не существует идеального политического режима. Но есть тот, в котором человек в наибольшей степени может развить свой потенциал. Точно также есть и модель государственного регулирования туристической отрасли, способствующая наилучшему развитию туризма. Именно поэтому целью данной работы является в том числе и поиск ответа на вопрос “В странах с какой моделью государственного управления туризмом сфера туризма развита в наибольшей степени?”.

Анализ научных публикаций демонстрирует, что на сегодняшний день в мировой практике функционируют четыре модели государственного регулирования сферы туризма. Первая модель предполагает наличие самостоятельного министерства

туризма. Зачастую ее именуют как “латиноамериканской” моделью, так как 15 из 35 стран американского континента отдали регулирование туризма на откуп соответствующему министерству. Вторая модель - это комбинированное министерство туризма с другой хозяйственной отраслью. Третья модель характеризуется наличием туристкой администрации при многопрофильном министерстве или правительстве. Особенностью четвертой модели является отсутствие как такового центрального органа исполнительной власти в сфере туризма. Обратимся к сводной таблице (Табл.1) моделей государственного управления и регионов мира [22].

Таблица 1 - Модели государственного управления сферой туризма по макрорегионам.

Модели государственного управления

Количество стран по регионам (примеры)

Всего

Европа

Америка

Азиатско-Тихоокеанский регион

Африка

Ближний Восток

Первая модель (самостоятельное министерство туризма)

3

15

7

11

5

41

Вторая модель (комбинированное министерство туризма и отраслей народного хозяйства)

18

11

14

32

2

77

Третья модель (туристская администрация при многопрофильном министерстве или правительстве)

32

9

12

3

5

61

Четвертая модель (отсутствие центрального государственного органа исполнительной власти в сфере туризма)

2

-

6

5

1

14

Всего стран

55

35

39

51

13

193

Источник: Галасюк С.С. Модели государственного регулирования в сфере туризма. // Научные исследования в сфере туризма: труды Международной туристской

Академии. Вып.6. М., 2010. С.189-204.

Следующим логичным шагом изучения мирового опыта государственного управления сферой туризма будет рассмотрение в процентном соотношении того, какая модель государственного управления в каком макрорегионе мира наиболее часто используется. Получается, что первой моделью регулирования отрасли туризма руководствуется 5,5% стран Старого Света, 43% стран Северной, Центральной и Южной Америки, 18% государств Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), 21% держав Африканского континента и 38,5% стран Ближнего Востока. Второй моделью управления туризмом следуют 33% европейских стран, 31,5% американских государств, 36% стран АТР, 63% стран из Африки и 15,5% государств Ближнего Востока. Третья модель пользуется популярностью у 58% европейских, 25,5% американских, 30,5% азиатских, 6% африканских и 38,5% ближневосточных государств. Четвертой же моделью государственного туристического менеджмента руководствуется 3,5% европейских, 15,5% азиатских, 10% африканских и 7,5% ближневосточных стран соответственно. Стоит отметить, что на американских континентах такую модель не использует ни одно государство. Если первую модель можно назвать “латиноамериканской”, то по аналогии вторая модель будет именоваться “африканской”, третья - “европейской”, а четвертая - “азиатской” моделью государственного регулирования сферы туризма. Если же рассматривать весь мир целиком, а не по регионам, то общемировой моделью следует признать вторую, африканскую модель государственного управления отраслью туризма, которая предполагает наличие комбинированного министерства туризма с другой отраслью экономики, и существует в 40% стран нашей планеты.

Иными словами, все вышеизложенные модели регулирования можно определять по степени государственного вмешательства в организацию деятельности туристской индустрии [27]: 1) авторитарное управление методом “сильной руки” всеми процессами туризма в стране; 2) объединение сферы туризма со смежными отраслями хозяйства в рамках комбинированного министерства; 3) регулирование и координация туристической деятельности органами национальной туристической администрации моделью “дрожащей руки”; 4) самостоятельное управление сферой туризма субъектами хозяйствования на основе принципов рыночной экономики и СРО (саморегулируемые организации в туризме).

Зачастую ученые и исследователи рассматривают государственные модели управления сферы туризма по уровню государственного регулирования туристической отрасли [49]. Отнесение страны к какой-либо группе во многом зависит от уровня экономического развития, а также от того, как на государственном уровне воспринимается данная отрасль, и как государственные институты поддерживают эту отрасль. Выбор в пользу одной из возможных моделей управления туристической отраслью определяет место и роль государства как субъекта рынка туристических услуг. В научных публикациях по исследуемой проблеме выделяют следующие модели государственного регулирования туризма - децентрализованную, централизованную и смешанную [20] (Табл.2).

Таблица 2 - Модели государственного регулирования сферы туризма.

Название модели

Краткое описание

Примеры

Централизованная

Деятельность субъектов туристического рынка контролирует единый государственный орган - министерство. Для реализации данной модели требуются большие финансовые вложения средств в индустрию туризма, рекламную и маркетинговую деятельность, инвестиции в туристскую инфраструктуру. Она наиболее эффективна в тех случаях, когда страна, как минимум, обладает благоприятными туристско-рекреационными ресурсами.

Данная модель преобладает в странах, для которых туризм является одним из приоритетных экономических направлений: Турция, Египет, Тунис, Мексика.

Децентрализованная

Единый государственный орган, отвечающий за развитие туризма, отсутствует. Возникающие вопросы субъекты туристического рынка решают на основе рыночной самоорганизации. Правительства отдельных государств принимают решение об использовании данной модели в тех случаях, когда туризм не является главной приоритетной для страны отраслью экономики или когда агенты рынка туристских

услуг способны решать проблемы без государственного вмешательства.

Классическим примером этой модели являются Соединенные Штаты Америки. Американский туристический поезд встал на децентрализованные рельсы управления сферы туризма после того как в 1997 году ликвидировали государственную структуру US Travel and Tourism Administration, занимавшуюся развитием туризма в стране. Правительство решилось на такие шаги по ряду причин: 1) из-за проводимой политики тогдашнего президента США Б. Клинтона по сокращению расходов федерального бюджета; 2) из-за лидирующих позиций Штатов на международном рынке туризма; 3) из-за наличия серьезных частных организаций в сфере туризма, способных на самостоятельные масштабные рекламные акции в интересах всего национального рынка. Полагаю, что отрасль туризма воспринималась тогда, как достаточно развитая и не жизненно важная, на которой можно сэкономить [15].

Смешанная

Такая модель характеризуется наличием в стране многоотраслевого министерства, в котором вопросы развития туристического рынка решаются непосредственно на уровне его подразделения или одной из организационных компонент.

Данная модель присуща развитым европейским странам: Великобритания, Франция, Италия.

Источник: Васильева Е. В. Международный опыт управления туризмом // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. - 2010. - №. 3. С.3.

1.2 Подходы к формированию методик оценки эффективности государственного управления сферой туризма

На сегодняшний день можно сказать, что деятельность организаций индустрии туризма с каждым годом все больше влияет как отдельных лиц, так и на общество в целом. Кроме того, туризм непосредственно оказывает воздействие на социальную,

культурную, образовательную, экономическую сферы жизни государств, а также на их международно-экономические отношения. Поскольку роль туризма в жизни общества с каждым годом только усиливается, появляется необходимость оценки эффективности функционирования данной сферы, что подразумевает анализ деятельности объектов туристской индустрии, количества туристов, объемов деятельности коммерческих туристских структур и т. п. [29]. Главной задачей в анализе системы управления является оценка ее эффективности. Рассмотрим основные подходы по формированию методики оценки эффективности государственного управления сферой туризма.

Обращаясь к методологическому аспекту исследуемой проблемы, следует отметить, что оценка эффективности системы государственного управления представляет собой самостоятельную и затруднительную проблему теории административно-политического управления. Сложность этой проблемы предопределена отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль, а также тем, что продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции [48].

Баранова И.А. связывает эффективность государственного управления с экономическими и социальными показателями эффективности разрабатываемых программ в сфере туризма [18]. Социальная эффективность управления сферой туризма тесно связана с управлением персоналом в данной сфере. Современное управление человеческими ресурсами позволяет организации оставаться конкурентоспособной на рынке труда.

Существенно большую роль играют именно экономические факторы, по мнению Барановой. Она полагает, что экономической задачей в управлении туризмом является оптимизация издержек отрасли. Одной из составляющих определения результативности туризма является расчет всех статей туристских расходов, которые включают в себя предварительные расходы, затраты во время путешествия и по возвращении. Выявление отклонений в процессе анализа является основой для принятия управленческих решений. Приезжающие в страну иностранные туристы создают приток зарубежной валюты, тем самым способствуя финансированию строительства новых объектов инфраструктуры, дают новый толчок развитию экономики в данной стране. Приоритетной задачей развитых и развивающихся государств становится увеличение вклада туристской индустрии в экономику страны. Чтобы оценить экономические выгоды туризма необходимо определить валовой вклад туризма в экономику страны; подсчитать издержки функционирования туристской индустрии.

Определение экономической результативности туристской индустрии будет неполным без анализа издержек, которые можно разделить на две группы: прямые издержки, покрываемые туристскими фирмами -- производителями туристского продукта, и косвенные, компенсирующиеся другими лицами [51]. Издержками государственных структур на обслуживание и развитие туристской индустрии являются средства, выделяемые соответствующим бюджетом в рамках проводимой

внутренней политикой конкретной страны (например, строительство и эксплуатация дорог, транспортное обслуживание и транспортные системы, обеспечение безопасности населения).

Очирова Т.Б. полагает, что эффективность системы государственного управления туризмом зависит от качества организационной структуры в этой сфере [40]. В рамках своего подхода автор связывает процесс повышения эффективности государственных органов власти с наличием конкурентной составляющей среди ведомств, системой внедрения передовых технологий управления, а также подотчетностью государственных структур. Поскольку сфера туризма до известной степени восприимчива к изменениям политико-экономической обстановки в регионах и странах, то проблема определения наилучшего количества звеньев управления туризмом в департаментах органов регионального управления актуализируется, по мнению Очировой. Основными показателями эффективности организационных структур являются рейтинг качества государственного управления GRICS, индекс восприятия коррупции, коэффициенты актуализации функций и сложность организационной структуры. Последний показатель является ключевым при оценке деятельности структур органов регионального управления в сфере туризма, так как характеризует распределение звеньев по уровням управления и помогает оценить степень бюрократичности управленческой иерархии. Гаман-Голутвина О.В. и др. считают, что эффективность государственного управления следует анализировать при трех режимах: в режиме повседневного воспроизводства государственного управления; в режиме антикризисной деятельности госаппарата; в режиме развития государственного управления в соответствии с целями развития общества [23].

Гатауллина С. Ю. пишет, что основным факторам, оказывающим влияние на качество управления, являются применение научных подходов, принципов, методов моделирования, что обуславливает необходимость постоянного совершенствования научной методологии управления [24]. В ее научной работе большое внимание уделяется рейтингу конкурентоспособности сектора туризма и путешествий (Travel & Tourism Competitiveness Index, TTCI) и туристской привлекательности стран мира. Индекс TTCI состоит из 3 основных субиндексов: «Государственное регулирование», «Бизнес-среда и инфраструктура туризма», «Человеческие, культурные и природные ресурсы». В проведенном автором исследовании и на основании экспертных оценок факторов, оказывающих наибольшее влияние на эффективность развития туризма, было выявлено, что государственное регулирование туристской деятельности является одним из самых значимых факторов.

Крауч Д. и Ричи Д. рассматривают управление сферой туризма с помощью микро- и макроуровней [61]. К микроуровню относятся такие элементы как туристические фирмы, организации туристской индустрии, масштаб туристического рынка, вовлеченность государственных органов. В свою очередь макроуровень состоит из уровня экологичности региона, развития экономики, демографической составляющей и человеческого и инновационного потенциала. По мнению авторов, элементы микро- и макроуровня одновременно влияют на конкурентоспособность

региона, которая определяются четырьмя ключевыми компонентами: 1) основные ресурсы туризма (культурно-исторически-географические факторы, масштаб туристической индустрии); 2) туристская инфраструктура; 3) управление человеческими ресурсами и качество сервиса; 4) уровень безопасности, стоимость отдыха и маркетинг.

Одна из крупнейших международных организаций “Делойт” в своем исследовании “Роль правительства в развитии туризма” определяет наиболее важные составляющие оценки эффективной деятельности государственных структур в отрасли туризма следующим образом Deloitte: Role of Government in Tourism Research Study. URL:

http://www.mtc.gov.on.ca/en/publications/Role_of_Government_in_Tourism.pdf (дата обращения 19.12.2016): степень заинтересованности правительства, открытие новых объектов туристической индустрии (музеи, фестивали, спортивные мероприятия), качество предоставляемых услуг, наличие ассоциации компаний туристической отрасли и ее влияние, финансирование и уровень государственной поддержки сферы туризма, маркетинг за рубежом и внутри страны, инновационность туристической отрасли и степень развития инфраструктуры. Хавьер А. и Элазиг Д. пишут о том, что точнее всего оценить эффективность государственных органов в развитии туризма можно по уровню маркетинговой составляющей, развития инфраструктуры, проработанности нормативно-правового регулирования сферы туризма и безопасности региона [64].

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) предлагает анализировать эффективность правительства в области туризма по следующим критериям Dupeyras, A. and N. MacCallum (2013), “Indicators for Measuring Competitiveness in Tourism: A Guidance Document”, OECD Tourism Papers, 2013/02, OECD Publishing. URL:

<http://www.oecd.org/cfe/tourism/Indicators%20for%20Measuring%20Competitiveness%20in%20Tourism.pdf> (дата обращения 20.12.2016): объем туризма в валовом внутреннем продукте (ВВП); доходы от каждого туриста; количество ночевков во всех типах размещения; количество туристов, которые посещают зарубежные страны; продуктивность сотрудников сферы туризма; паритет покупательной способности валют и соотношение цен; простота получения визы; природно-географические удобства; наличие культурно-исторических объектов и досуговых площадок; степень удовлетворенности туристов от предоставляемых услуг; качество нормативно-правового регулирования отрасли туризма.

Феррейра И. и Рамукумба Т. и вовсе считают, что оценка эффективности деятельности туризма зависит от количества средств размещения (гостиниц, отелей, мотелей и т.д.), поддержки правительства субъектов малого и среднего предпринимательства сферы туризма, грамотного распределения функций и обязанностей между национальными, региональными и местными властями [67].

Брокаш Р. предлагает рассмотреть эффективность государственных органов в сфере туризма через такие компоненты, как качество инфраструктуры, эффективность использования природных ресурсов, экологичность, доступность до объектов

туристско-рекреационного региона, безопасность, уровень регионального экономического развития, уровень образования сотрудников сферы туризма, маркетинг, создание культурно-досуговых мероприятий, человеческий потенциал [60].

Всемирная туристическая организация (ВТО), во всем мире более известная как United Nations World Tourism Organization (UNWTO), при международном анализе и сравнении успешности государственной деятельности в сфере туризма опирается на показатели количества туристов за год и доходов от туристской деятельности. Статистика доходов от туристской деятельности включает в себя все денежные средства, которые оставляют туристы в какой-либо стране в объектах туристской индустрии. Статистика туристских потоков состоит из количества прибытий, то есть числа зарегистрированных туристов, приехавших в какую-либо страну за год, и продолжительности пребывания, измеряющейся в часах для однодневных поездок и ночевках, проведенными туристом в какой-либо стране [34].

1.3 Формирование методики оценки качества государственного управления в сфере туризма

На основе анализа отечественного и зарубежного опыта оценки качества государственного управления сферой туризма (см. Приложение 1), целесообразно сформировать собственную методику оценивания управления туристической отрасли. Очевидно, что на сегодняшний день каждая страна по-разному определяет показатели эффективности развития туристской отрасли, тем самым, сужая рассматриваемые рамки и делая оценку смещенной и неполной. Формируемый индекс крайне необходим при создании всеохватывающей модели оценивания качества государственного управления туризмом, учитывающей мировые подходы к анализу функционирования туристического сектора и все возможные факторы, влияющие на уровень туристической отрасли страны. Он позволит посмотреть на сферу туризма с различных позиций: с позиции государственных служащих и политиков, частных отечественных и иностранных инвесторов, российских и иностранных туристов. Иными словами, он будет одинаково полезен, как государственным структурам, так и бизнес-сообществам, гражданам, осуществляющим туристскую деятельность, и по своим характеристикам будет иметь синергетическую направленность и многопрофильность.

При составлении собственного рейтинга, который бы измерял эффективность государственного управления в сфере туризма, наиболее рациональным выглядит решение о его разделении на 8 субиндексов: организационная структура (демонстрирующая простоту, инновационность и логичность системы государственного управления сферой туризма), качественные субиндексы, способствующие развитию туризма (факторные условия, инфраструктурные условия, общественные условия), дополнительные субиндексы, влияющие на конъюнктуру в целом, а не конкретно на отрасль туризма (предпринимательские условия, условия спроса и имиджево-рейтинговые условия) и условия развития туристско-рекреационной сферы. Совокупность всех факторов отражает название индекса - Public Administration Efficiency Indicator in Tourism (PAEIT).

К качественным субиндексам относятся нормативно-правовая проработанность, факторные условия (международные выставки, спортивные стадионы, объекты Всемирного культурного наследия, присутствие ведущих компаний по аренде транспорта, возможность профессиональной подготовки кадров), инфраструктурные условия (индекс эффективности логистики, качество дорог, качество железнодорожной инфраструктуры, количество авиаперевозчиков, международный и внутренний пассажирообороты, качество авиаинфраструктуры, доступность медицинского обслуживания, стоимость авиабилетов и величина портовых сборов, эффективность бренд-менеджмента для привлечения туристов и банкоматы, принимающие карты VISA), общественные условия (открытость туризма; отношение населения к зарубежным туристам; ориентированность на клиента; уровень безопасности; уровень экономического развития; экологичность окружающей среды).

К дополнительным субиндексам относятся предпринимательские условия (легкость регистрации предприятий, получение разрешения на строительство, подключение к системе электроснабжения, регистрация собственности, получение кредитов, защита миноритарных инвесторов, налогообложение (НДС), международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, разрешение неплатежеспособности), условия спроса (индекс цен на отели; индивидуальное пользование интернетом; уровень развития информационных технологий в публичном пространстве; мобильное сетевое освещение; число абонентов мобильной широкополосной связи), имиджево-рейтинговые условия (инновационность услуг; рейтинг качества государственного управления GRICS; рейтинг территориальной целостности государств FSI; состояние политических и гражданских свобод; индекс восприятия коррупции; глобальный индекс квалифицированных специалистов).

К условиям развития туристско-рекреационной сферы относятся число туристских прибытий, доход от туристской деятельности, число гостиниц и аналогичных средств размещения и число ночевок в них, бюджет национальных туристских администраций, визовые ограничения, число точек общественного питания, занятость в сфере туризма, масштаб туристического рынка.

Каждая секция имеет определенный вес. Для того, чтобы лучше ознакомиться какая составляющая сколько весит обратимся к ниже представленной таблице (Табл.3).

Таблица 3 - Методика оценки качества государственного управления в сфере туризма.

Субиндексы

Индикаторы

Вес (1)

Организационная структура государственного управления сферой туризма

Уровень развития нормативно-правовой базы, простота, инновационность и логичность системы государственного управления туризмом

0,15

Факторные условия

Международные выставки, спортивные стадионы, объекты Всемирного культурного наследия, присутствие ведущих компаний по аренде транспорта, возможность профессиональной подготовки кадров

0,08

Инфраструктурные условия

Индекс эффективности логистики, качество дорог, качество железнодорожной инфраструктуры, количество авиаперевозчиков, международный и внутренний пассажирообороты, качество авиаинфраструктуры, доступность медицинского обслуживания, стоимость авиабилетов и величина портовых сборов, эффективность бренд-менеджмента для привлечения туристов и банкоматы, принимающие карты VISA

0,15

Общественные условия

Открытость туризма; отношение населения к зарубежным туристам; ориентированность на клиента; уровень безопасности; уровень экономического развития; экологичность окружающей среды

0,08

Предпринимательские условия

Легкость регистрации предприятий, получение разрешения на строительство, подключение к системе электроснабжения, регистрация собственности, получение кредитов, защита миноритарных инвесторов, налогообложение (НДС), международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, разрешение неплатежеспособности

0,05

Условия спроса

Индекс цен на отели; индивидуальное пользование интернетом; уровень развития информационных технологий в публичном пространстве; мобильное сетевое

освещение; число абонентов мобильной широкополосной связи

0,04

Имиджево-рейтинговые условия

Инновационность услуг; рейтинг качества государственного управления GRICS; рейтинг территориальной целостности государств FSI; состояние политических и гражданских свобод; индекс восприятия коррупции; глобальный индекс квалифицированных специалистов

0,05

Условия развития туристско-рекреационной сферы

Число туристских прибытий, доход от туристской деятельности, число гостиниц и аналогичных средств размещения и число ночевок в них, бюджет национальных туристских администраций, визовые ограничения, число точек общественного питания, занятость в сфере туризма, масштаб туристического рынка

0,4

Каждому субиндексу был присвоен вес, определяющий значимость тех или иных условий при проведении государственной политики в сфере туризма. Для того, чтобы определить вес каждого фактора при ранжировании показателей, оценивающих развитие сферы туризма, было проведено социологическое

исследование опросным путем (см. Приложение 2). С помощью опроса попытались получить картину разнообразия факторов, являющихся ключевыми при оценке эффективности развития туристского сектора. Анкетирование проводилось среди сотрудников Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Аппарата комитета по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи, Аппарата комитета по международным делам, Аппарата комитета по вопросам семьи, женщин и детей. В общей сложности опрос прошли 50 человек. Из них 42 человека наиболее значимым фактором при оценивании развития туризма считают количественные показатели, 20 человек отдают приоритет инфраструктурным условиям, для 19 человек наиболее важным показателем является эффективная система государственного управления, 11 человек ориентируются на факторные условия, 10 человек выбрали вариант общественные условия, 8 человек отдали голос за имиджево-рейтинговые условия, а за предпринимательские условия и условия спроса - 7 и 5 человек соответственно. На основании результатов социологического опроса и был сформирован удельный вес каждого показателя при формировании методики оценивания эффективности работы государственного туристического сектора и переведен в стобалльную шкалу.

Глава 2. Анализ государственного управления сферой туризма в странах мира

2.1 Государственная политика и система институтов

Вторая глава исследования посвящена подробному и скрупулезному анализу государственного управления туризмом по трем крупным блокам: 1) субиндекс "организационная структура": простота, логичность системы управления туризмом, государственная политика и система институтов, 2) механизмы и инструменты реализации государственной политики, 3) анализ состояния и уровня развития туризма.

Для наиболее полного анализа были выбраны семь стран с разным уровнем экономического развития, различными политическими режимами и уровнями развития гражданского общества. Были отобраны, как классические представители Западной Европы (Франция, Испания), так и бывшие члены социалистического лагеря, ныне находящиеся в европейской коалиции (Чехия). Кроме того, для полноты картины очень важным будет анализ опыта азиатских стран (Китай и Южная Корея) и мусульманской Турции, в которых государственное управление отличается коренным образом от привычных нам европейских моделей. Отдельного внимания, конечно, заслужат и институты государственного управления туризмом в Российской Федерации, но об этом чуть позже.

Сейчас же хочется сказать, что выбор стран обусловлен их неоднородностью и расширением горизонта рассмотрения систем государственного управления сферой туризма. Целесообразно начинать межстрановой анализ с изучения нормативно-правовой базы и организационной структуры в области государственного регулирования сферы туризма.

Изучая опыт Франции, необходимо отметить, что существенный скачок в развитии индустрии туризма связан с появлением гарантии постоянного оплачиваемого отпуска, оформленной законодательно. Закон от 20 июня 1936 г. закреплял право на

оплачиваемый отпуск в течение 15 фиксированных дней всем работающим более одного года на любом предприятии [26]. После Второй мировой войны французы активно начали развивать гостиничное дело, упрощали процедуры регистрации и лицензирования частных структур управления туризмом. С открытием границ и созданием Европейского союза, Франция придерживается общеевропейских принципов регулирования сферы туризма при принятии законопроектов по развитию сферы туризма в стране [14]. В 2003 году политика государственных органов становится более экоориентированной: правительством была разработана новая концепция устойчивого развития туристской индустрии с учетом рационального использования природных ресурсов и снижении ущерба окружающей среде.

Главным государственным органом, осуществляющим управление туризмом во Франции, является министерство иностранных дел и международного развития, которое в свою очередь включает в себя три подминистерства, возглавляемое вице-министрами: министерство по европейским делам, министерство по вопросам внешней торговли, развития туризма и французских граждан за рубежом и министерство по вопросам развития и франкофонии. Думаю, что факт отсутствия отдельного министерства туризма, но при этом существование туризма как отдельной составляющей “большого” министерства иностранных дел и международного развития, наглядно характеризует отрасль туризма как составную часть французской экономики, воспринимаемой как существенный элемент и катализатор развития, но в то же время не как главный нерв экономической жизни страны. Это подтверждает и постоянное метание туризма в правительстве Франции: туризм побывал в составе министерства промышленности, затем был переброшен в министерство молодежи, спорта и отдыха, далее в министерство оборудования и транспорта, а еще совсем недавно кочевал в министерстве экономики, финансов и занятости населения. Это показывает, что данный сектор экономики никогда не был четко определен, ни имел полного признания экономической независимости. Далее акцентируем внимание на органах государственного управления сферой туризма и функционировании всей системы туризма во Франции. Французская система государственного регулирования туризма имеет сложную организационную структуру и обеспечивает его развитие на разных уровнях: государственном, региональном и местном. Наиболее доступным способом иллюстрировать нынешнюю организационную структуру управления туризмом во Франции будет составление разветвленной схемы в графическом виде [38]. (Рис.1).

Рисунок 1 - Организационная структура управления развитием туризма во Франции. На государственном уровне в сферу компетенций Министерства внешней торговли и развития туризма относятся вопросы профессионального обучения, формирования взаимоотношений с региональными комитетами, прогнозирования и статистики туризма. Исполнение функций в том числе возлагается на Генеральное управление по вопросам конкурентоспособности промышленности и услуг.

Среди организаций, которые вносят существенный вклад в развитие национального туризма, особое место занимает Агентство по туристическому развитию Франции

(Atout France). Созданное в 2009 году в результате слияния Инженерного туристического агентства (занималось исследовательскими проектами, консалтингом в отрасли туризма и мониторингом рынка туристских услуг) и Национального дома Франции (агентством, долгие годы занимавшемся популяризацией французского туризма за границей), Агентство по туристическому развитию является в настоящий момент единственным государственным оператором в сфере туризма. К основным направлениям деятельности агентства относятся: маркетинговые исследования и продвижение Франции на мировом туристском рынке, разработка стратегических основ деятельности в сфере туризма и планирование инвестиций в данный сектор экономики, продвижение инновационных технологий и разработка мероприятий по повышению уровня качества туристского сервиса, формирование государственного реестра туроператоров и арендодателей автомобилей Ассоциация туроператоров России (АТОР). Агентство по развитию туризма во Франции. URL:

<http://www.atorus.ru/tourofice/mission/192.html> (дата обращения 7.02.2017)..

На местном уровне государство всячески поощряет местные инициативы и стратегии туристского обустройства территорий, спроектированные на привлечение внутренних и иностранных посетителей и базируются на принципе качества. Во Франции в центре каждого муниципалитета имеет место быть муниципальный туристический офис. Его миссия заключается в осведомлении и консультировании как можно большего количества людей по вопросам туристских дестинаций муниципалитета и графика проведения интерактивных туристических мероприятий на ближайшее время. Повышение качества туристских продуктов является ключевой задачей органов государственной и муниципальной власти.

Оценка развития отрасли дается по таким показателям, как количество ночей в гостиницах, проведенных иностранными туристами, повышение удовлетворенности туристов от отдыха, расширение сетевого Интернет-освещения, упрощение визовых процедур, повышение качества обучения кадрового потенциала, увеличение инвестиций в туристский сектор, регистрация турагентств.

Таким образом, организация управлением туризма во Франции представляет собой эффективную систему, объединяющую государство, регионы, департаменты, коммуны и бизнес-структуры. Все это находит подтверждение в количественных показателях и различных туристических рейтингах, где французы регулярно на вершине.

Рассмотрим пример государственного управления туризмом в еще одной западноевропейской стране - Испании. Изначально, когда в Испании встал вопрос о создании специализированного органа по регулированию туризма, а произошло это аж в 1905 году, государственным органом, проводившим туристскую политику в стране, была Комиссия по туризму при министерстве экономики. За прошедшие годы система государственного управления сферы туризма претерпела немалые изменения, но по сравнению с Францией они достаточно незначительны. Начиная с 1996 г. долгие годы. регулирование туризма входило в компетенцию министерства экономики и финансов. Однако, с 2015 года в результате формирования нового

кабинета министров управление туризмом стало осуществлять министерство энергетики, туризма и информационных технологий.

Туристская деятельность на государственном уровне регулируется Законом № 48 1963 г. «О компетенции в области туризма» и Декретом 14 января 1965 г. «О деятельности частных туристских предприятий» Указ 231/1965 от 14 января, утверждающий положения Предприятий и Деятельности Частных Туристических фирм (официальный государственный бюллетень). URL: <http://www.boe.es/buscar/> (дата обращения 7.02.2017).. Кроме общенационального, каждая из 17 автономий также имеет собственное региональное законодательство о туризме, основные положения которого соответствуют названному закону. Испанское законодательство о туризме закрепляет отношения между туристом и продавцом турпродукта; условия, на которых физическим и юридическим лицам разрешается заниматься туристской деятельностью; порядок оказания туристских услуг; меры контроля со стороны государства и санкции к нарушителям. В 1996 г. Парламент Испании утвердил закон «О комбинированных путешествиях», которым были определены права и обязанности двух игроков на рынке туристических услуг - турагентств и потребителей. Для осуществления агентской и операторской деятельности необходимо получение лицензии, которая может в любой момент аннулирована. Основанием для аннулирования лицензии является уменьшение уставного капитала ниже минимального; отсутствие поддержки страхового полиса; отсутствие пополнения депозита при выплатах в течение 15 дней; бездействие фирмы без уважительной причины в течение года [47].

Управление сферой туризма в рамках министерства энергетики, туризма и информационных технологий осуществляет государственный секретариат по туризму, который состоит из нескольких департаментов: департамент по развитию конкурентоспособности туризма, департамент туристических исследований, департамент по анализу информации и оцениванию туристической политики, технический департамент. В подчинении секретариата находятся автономные органы и общественные публичные организации Gobierno de Espana. Ministerio de Energia, Turismo y Agenda Digital. URL: <http://www.minetad.gob.es/turismo/en-US/SecretariaDeEstado/Organismos/Paginas/Organismos.aspx> (дата обращения 17.02.2017)..

К автономным органам относится Испанский институт туризма (Turespaca), ответственный за продвижение Испании как туристического направления, развитие сотрудничества с автономными сообществами, местными властями в программах по продвижению испанского туристического продукта, участие в выставках, ярмарках, а также за связь с общественностью и прессой, информационную поддержку для частных лиц Ассоциация туроператоров России (АТОР). Отдел Туризма Посольства Испании. URL: <http://www.atorus.ru/touroffice/mission/191.html> (дата обращения 17.02.2017).. Как и любая крупная структура институт туризма состоит из отделов и включает в себя отдел внешнего маркетинга, отдел исследований рынка туристических услуг, отдел разработки стратегии и отдел экономико-административного управления. Институт полностью финансируется из средств

государственного бюджета. Совет министров Испании в середине 2013 г. также утвердил Королевский Указ, который установил новый статус института туризма Испании. В этом Указе речь идет о механизме поиска способа объединения государственного управления с привлечением частной инициативы в сфере туризма и об органе для обеспечения сотрудничества компаний в принятии решений в сфере туризма Королевский Указ 425/2013 от 14 июня. Статус института туризма Испании (TURESPACA). Официальный государственный бюллетень. URL: <http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Paginas/default.aspx> (дата обращения 17.02.2017).. Консультативный Совет будет оказывать влияние на стратегическое планирование маркетинговых коммуникаций для Turespaa и на реорганизацию ведомств Испании за рубежом. Однако все же ведущую роль в продвижении Испании за границей играет испанское представительство по туризму, которое одновременно подчиняется начальнику Turespaa и министерству иностранных дел с главой дипломатической миссии в стране пребывания [19].

Среди общественных публичных организаций отдельного внимания заслуживает гостиничная цепь “Paradores”, аккумулирующая свыше 95 гостиниц, расположенных в том числе в зданиях, представляющих историческую ценность. Ее задачей является обеспечение высокого качества сервиса и экологичность территории [38]. Еще одной заметной туристской организацией является государственная корпорация по инновационному менеджменту и туризму “SEGITTUR”. Они стараются развивать отрасль туризма за счет инновационных методов устойчивого развития качества, технологичности и экологичности туризма. Например, компания регулярно проводит соревнования на лучшее туристическое приложение для мобильного телефона. Вся работа корпорации подразделяется на создание инноваций в сфере туризма, интернационализацию, финансовую и кадровую помощь стартапам и информационно-технологичное продвижение SEGITTUR (Sociedad Estatal para la Gestion de la Innovacion y las Tecnologias Turisticas). URL: <http://www.segittur.es/en/conocenos/ejes-de-actuacion/> (дата обращения 17.02.2017).. Таким образом, схематически система государственного управления туризмом предстает в следующем виде (Рис.2).