

УДК 338.48

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-90-95

**Стратегические проблемы государственного управления и регулирования сферы туризма и рекреации в условиях восстановления экономики****Оборин Матвей Сергеевич\***

Доктор экономических наук, профессор кафедры экономического анализа и статистики Пермского института (филиала) Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

**Орлов Станислав Павлович**

Аспирант кафедры мировой и региональной экономики, экономической теории Пермского государственного национального исследовательского университета

*Актуальность исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности государственного управления и регулирования туристической отрасли как стратегического сектора экономики в период восстановления. Целью исследования заключается в выявлении системных стратегических проблем в нормативно-правовом обеспечении развития туристско-рекреационной сферы Российской Федерации. Научная новизна работы состоит в проведении комплексного анализа взаимосвязи методологического разрыва между декларируемыми подходами к управлению и реальной практикой с конкретными недостатками правового регулирования. В результате выявлены ключевые проблемы: отсутствие унификации понятийного аппарата, недостаточная оценка эффективности реализуемых стратегий, несогласованность целевых показателей и недоучет экологических аспектов. Предложены системные решения, включая иерархию понятийного аппарата сферы туризма в нормативно-правовых актах и принципы гармонизации системы целевых показателей. Полученные выводы направлены на оптимизацию государственной политики, совершенствование стратегического планирования и нормативно-правовой базы в сфере рекреации и туризма.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, туристско-рекреационная сфера, программно-целевой подход, нормативно-правовое регулирование, стратегическое планирование, недостатки

**Для цитирования:** Оборин М.С., Орлов С.П. Стратегические проблемы государственного управления и регулирования сферы туризма и рекреации в условиях восстановления экономики // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 90–95. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-90-95.

\* профессор кафедры мировой и региональной экономики, экономической теории Пермского государственного национального исследовательского университета, профессор кафедры менеджмента Пермского государственного аграрно-технологического университета им. ак. Д.Н. Прянишникова, главный научный сотрудник Сочинского государственного университета.

Восстановление экономики требует поиска эффективных моделей государственного управления и регулирования стратегических отраслей, к которым относится сфера туризма в Российской Федерации. Организационной основой регулирования данной отрасли является программно-целевой подход, который реализуется через систему взаимосвязанных стратегий, программ и проектов на разных временных горизонтах. Анализ ключевых программных документов (представленных ниже) выявляет направленность на всестороннее развитие отрасли. Дополнительно в программных документах наблюдаются системный, комплексный, кластерный, проектный, риск-ориентированный и синергетический подходы, которые определяют необходимость учета межотраслевых связей, региональных особенностей, факторов риска и синергетических эффектов.

Расширение мер государственной поддержки (от налоговых преференций до софинансирования) отражает фокус государства на развитии внутреннего туризма [1, с. 1730]. Эта политика, закреплённая в национальных проектах, продиктована приоритетами экономической безопасности, социально-экономическими задачами (благоустройство территорий, улучшение транспортной доступности, развитие кадров и технической базы) на всех уровнях управления. Однако такая поддержка сталкивается с ограничениями на практике.

С точки зрения фактического управления, более сложные и нелинейные подходы, такие как кластерный или синергетический, особенно на уровне реализации и распределения ресурсов, еще не нашли надлежащего институционального и инструментального воплощения. Приоритетным остается традиционный программно-целевой подход, который направлен на достижение количественных показателей в определенном бюджетном лимите. Задачи, разработанные с использованием комплексного вектора, реализуются инструментами, которые не полностью рассчитаны на такую сложность. Такая ситуация является отражением правовых и административных проблем в сфере туризма.

Мультипликативный характер представляет особую сложность в системе государственного управления сферой рекреации и туризма. Туризм, как многоплановый комплекс, сочетает в себе элементы транспорта, гостиничного бизнеса, культуры и экологии, и требует не только вертикальной иерархии управления, но и эффективной горизонтальной координации. На современном этапе еще не отработан механизм межведомственного взаимодействия. Функции и полномочия Министерства экономического развития России, отраслевых министерств, профильных организаций часто дублируются и приводят к появлению зон низкой ответственности в сфере развития инфраструктуры отрасли.

Передача функций, связанных с государственной политикой в сфере туризма, Министерству экономического развития России подтверждает экономический переход от отраслевого подхода к экономическому с ориентацией на вклад туризма в ВВП и развитие малого и среднего бизнеса. Однако разрыв между стратегическим планированием и оперативным управлением на региональном и муниципальном уровнях не позволяет полностью реализовать потенциал модели государственного управления, в которой главной задачей регулирования является не только повышение статистических показателей туристического потока, но и создание качественной среды для рекреации и туризма.

В системе государственного управления туризмом в России стратегические документы декларируют различные комплексные подходы, но не обеспечивают их достаточными механизмами реализации. В результате на уровне исполнения возникает институциональный дисбаланс, наиболее ярко проявляющийся в рассогласовании федеральных планов и региональной реализации. Эти системные управленческие проблемы находят свое отражение в недостатках нормативно-правовой базы.

В основе государственного регулирования развития сферы туризма и рекреации в России действительно лежит многоуровневая система нормативно-правовых актов, которая включает федеральные, региональные и муниципальные документы. Ключевыми элементами этого базиса являются: Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [2], Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2021 № 2897-р «Концепции развития яхтенного туризма до 2030 года» [3], Распоряжение Правительства РФ от 22.01.2022 № 117-р «Концепция развития круизного туризма до 2024 года» [4], Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2024 № 1025-р «Концепция развития автомобильного туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» [5], Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» [6], Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2018 № 2581-р «Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации» [7], и Распоряжение Правительства РФ от 07.03.2019 № 369-р «Стратегия развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года» [8]. В программный блок также входят: Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 № 2439 «Государственная программа Российской Федерации. «Развитие туризма» [9], Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» до 2030 года [10], федеральные программы по развитию туристической инфраструктуры [11], повышению доступности туристических продуктов [12], совершенствованию управления в сфере туризма [13].

Правовое регулирование развития сферы туризма в Российской Федерации представляет собой сложную трехуровневую систему нормативно-правовых актов, включающую множественные законные и подзаконные акты, принимаемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Визуализация соподчиненности правовых норм в сфере туризма на всех уровнях управления представлена на рисунке 1.

В основе документов развития сферы туризма лежит программно-целевой подход, включающий несколько видов взаимосвязанных документов: федеральные и региональные законы, стратегии, концепции, государственные программы, национальные и целевые проекты.

Анализ множественных программных документов, регламентирующих государственное регулирование сферы рекреации и туризма и ее развития на федеральном и региональном уровнях, выявил наличие ряда недостатков законодательного регулирования.

Во-первых, действующие нормативно-правовые акты демонстрируют наличие проблемы корректного определения терминологического аппарата сферы туризма и рекреации в виде отсутствия единых унифицированных понятий в законодательных актах на федеральном и региональном уровнях.

Определения понятий, изложенных в региональных законах, регулирующих туризм, и федеральном

законе об основах туристской деятельности [2], практически не имеют различий, за исключением незначительных конкретизаций. Одновременно с этим, региональные стратегии и программы развития туризма, как правило, ссылаются на данный Федеральный закон или определения понятий соответствуют указанным в федеральных стратегиях. Тем не менее в ряде региональных документов также присутствуют различия в терминологии (например, в Стратегии развития туризма в СКФО до 2035 года [8] и в Стратегии развития туризма в Ставропольском крае до 2035 года [14]).

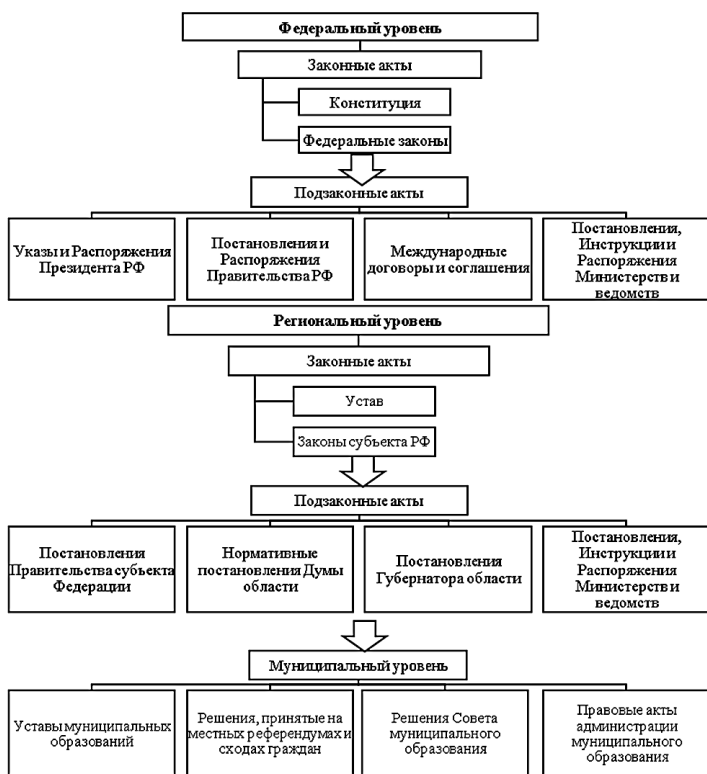
Таким образом, назрела необходимость унификации единого понятийного аппарата сферы туризма и рекреации в рамках действующего российского законодательства. Целесообразно в нормативно-правовые акты, регулирующие сферу туризма, включать только термины, отсутствующие в нормативно-правовых актах федерального значения, в остальных случаях понятийный аппарат региональных стратегий и программ развития туризма должен применяться в тех же значениях, что и в законе об основах туристской деятельности [2] и федеральных стратегиях.

Невозможность учесть в действующем законодательстве всех терминов и понятий, дать исчерпывающую классификацию всех видов туризма, сложность предмета исследования, а также непрекращающееся развитие и трансформация индустрии, появление новых видов и явлений в туризме, порождает необходимость постоянного обновления и дополнения терминологического аппарата туризма.

Целесообразно изменить иерархию понятийного аппарата сферы туризма в нормативно-правовых актах, как показано на рисунке 2.

Региональные нормативно-правовые акты при необходимости могут дополнять существующий понятийный аппарат туризма, в остальных понятиях ссылаясь на аппарат регионального закона (при наличии) или на федеральные стратегии развития туризма, базирующиеся на положениях Стратегии развития туризма Российской Федерации до 2035 г. [6], которая, в свою очередь, опирается на закон об основах туристской деятельности [2]. Региональные акты базируются на федеральной терминологии, могут дополнять понятийный аппарат только в случае необходимости, должны избегать противоречий с федеральным законодательством. Таким образом, на всех уровнях нормативно-правовые и законодательные акты могут дополнять понятийный аппарат сферы туризма, одновременно с этим избегая противоречий и дублирования терминов.

Во-вторых, существует проблема оценки эффективности реализации программ и стратегий предыдущих периодов.



**Рис. 1. Иерархия в системе правового регулирования туризма на федеральном, региональном и муниципальном уровнях**

Составлено авторами.



**Рис. 2. Предлагаемая иерархия понятийного аппарата сферы туризма в нормативно-правовых актах**

Составлено авторами.

Каждая из рассматриваемых федеральных стратегий содержит анализ текущего состояния и трендов развития туризма в мире и в стране. Между программными документами существует взаимосвязь и взаимозависимость. Сравнение стратегий развития туризма, принятых с 2008 г., показывает, что ключевые вопросы, ограничивающие развитие туризма, практически не изменились. Базовая долгосрочная проблематика, ограничивающая развитие туристической индустрии, остается практически неизменной на протяжении всего периода стратегического планирования в сфере туризма.

Однако, несмотря на краткий анализ основных показателей развития туризма, ни один из программных документов не содержит оценки эффективности программ и стратегий, реализованных за предыдущие периоды, и достижения поставленных ранее целей и задач, выраженных в числовых показателях. Это, в свою очередь, не позволяет определить недостатки государственного регулирования.

Влияние государственного регулирования на итоговые показатели динамики развития туризма не оценивается. Необходимость такой оценки обусловлена тем, что существует множество факторов, влияющих на индустрию туризма, среди которых государственное регулирование является лишь одной частью. Также не учитываются социальные, внешнеполитические и экономические факторы, оказывающие существенное влияние на туристический поток (его объем и направления), в частности динамика фактического спроса населения, курса российского рубля, демографические изменения и так далее.

Эти показатели необходимо учитывать, поскольку основные факторы, определяющие рост туристических потоков и вытекающие из этого другие показатели, лежат за пределами государственного управления в области туризма.

Поэтому показатели эффективности государственного регулирования и общие показатели развития туризма за определенный период могут демонстрировать разные особенности динамики. Отсутствие такой оценки эффективности реализации программ и стратегий в предыдущие периоды и достижения ранее поставленных целей в числовом выражении может привести к неверной интерпретации данных и неточным выводам. Средне- и долгосрочная динамика развития туризма недостаточно учитывается во многих региональных программных документах.

Необходимо отметить, что для каждой туристической территории Российской Федерации ключевые направления развития туризма должны определяться индивидуально, с опорой на анализ туристско-рекреационного потенциала и уникальных особенностей, а также социально-экономической динамики развития региона.

Устранение выявленных недостатков требует разработки и внедрения комплексной системы показателей. Для решения этой проблемы может быть использован научно обоснованный подход к оценке эффективности государственного регулирования туризма, предложенный в работе отечественных исследователей [15, с. 178–179], который позволяет проводить оценку с учетом социально-экономических факторов.

В-третьих, на федеральном уровне отсутствует единый документ, регламентирующий порядок выбора региональными и муниципальными органами государственной власти целевых показателей при разработке документов стратегического характера в сфере туризма.

Субъекты Федерации самостоятельно определяют данные показатели, при этом отсутствует единая гармонизированная система целевых показателей на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном). Анализ стратегий и программ развития на федеральном и региональном уровнях выявил отсутствие системности и взаимосвязанности, содержащихся в них систем целевых показателей. Таким образом, актуальным является вопрос о вертикальной гармонизации целевых показателей туризма в документах стратегического характера.

В-четвертых, несмотря на использование комплексного подхода для целей развития сферы туризма и рекреации, среди стратегических целевых показателей программных документов отсутствуют экологические показатели. Экологическому аспекту в стратегическом планировании развития индустрии уделено недостаточное внимание, преимущественно сосредоточенное в направлении «экологический туризм» как одном из приоритетных видов туризма, даже несмотря на декларирование значительных рисков, связанных с ростом экологической нагрузки на туристские территории.

Вышеуказанные проблемы необходимо решать комплексно, чтобы обеспечить устойчивое развитие туристического сектора в долгосрочной перспективе. Для их преодоления рекомендуется следующее: унификация понятийного аппарата, внедрение оценки эффективности программ, гармонизация целевых показателей, учет экологической составляющей в планировании. Реализация подобных мер создаст условия для повышения эффективности государственного регулирования отрасли и ее перехода к устойчивому развитию в условиях восстановительного роста экономики.

- го туризма в Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/608970001>.
4. Распоряжение Правительства РФ от 22.01.2022 № 117-р «Концепция развития круизного туризма в Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/728081986>.
  5. Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2024 № 1025-р «Концепция развития автомобильного туризма в Российской Федерации на период до 2035 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1305816479>.
  6. Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/561260503>.
  7. Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2018 № 2581-р «Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/551760675>.
  8. Распоряжение Правительства РФ от 07.03.2019 № 369-р «Стратегия развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553884081>.
  9. Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 № 2439 «Государственная программа Российской Федерации. «Развитие туризма» URL: <https://docs.cntd.ru/document/727709328>.
  10. Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» на период до 2030 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/a81991a24c1e7e7b4c1b0f70e81f1467/NP\\_Turizm\\_i\\_industriya\\_gostepriimstva.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/a81991a24c1e7e7b4c1b0f70e81f1467/NP_Turizm_i_industriya_gostepriimstva.pdf) (дата обращения: 13.01.2026).
  11. Федеральная программа «Развитие туристической инфраструктуры». URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/46af81ad27ae6ba3e5e2eeb317a51acf/FP\\_Turisticheskaya\\_infrastruktura.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/46af81ad27ae6ba3e5e2eeb317a51acf/FP_Turisticheskaya_infrastruktura.pdf) (дата обращения: 13.01.2026).
  12. Федеральная программа «Повышение доступности туристических продуктов». URL: [https://economy.gov.ru/material/file/f022d5ac0620cc57cd021e757924ab90/FP\\_Dostupnost\\_turisticheskogo\\_produkta.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/f022d5ac0620cc57cd021e757924ab90/FP_Dostupnost_turisticheskogo_produkta.pdf) (дата обращения: 13.01.2026).
  13. Федеральная программа «Совершенствование управления в сфере туризма» URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/90a99fdfb4c58a5dcd0044e9ca5ff383/FP\\_Sovershenstvovanie\\_upravleniya.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/90a99fdfb4c58a5dcd0044e9ca5ff383/FP_Sovershenstvovanie_upravleniya.pdf) (дата обращения: 13.01.2026).
  14. Приказ Минтуризма Ставропольского края от 30.12.2019 № 213/од «Об утверждении Стратегия развития туризма в Ставропольском крае до 2035 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570991469>.
  15. Оборин М.С., Орлов С.П. Подходы к разработке механизма государственного регулирования сферы рекреации и туризма // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 111. С. 174–185.

#### *Литература:*

1. Кучумов А.В., Еремичева П.Ю., Богданов И.Ю. Государственное регулирование туризма в России: современные тенденции и перспективы // Экономика, предпринимательство и право. 2025. № 3. С. 1725–1738.
2. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 28.04.2023) // СПС КонсультантПлюс.
3. Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2021 № 2897-р «Концепция развития яхтенно-

## **Strategic Problems of Public Administration and Regulation of Tourism and Recreation in the Context of Economic Recovery**

*Oborin M.S.*

*Perm Institute (branch) of the Plekhanov Russian Economic University,  
Perm State National Research University,  
State Agro-Technological University named after Academician D.N. Pryanishnikov,  
Sochi State University*

*Orlov S.P.*

*Perm State National Research University*

*This study stems from the urgent necessity to increase the effectiveness of state regulation of tourism as a strategic sector during the economic recovery period. The purpose of the study is to identify systemic strategic problems within the legal framework governing the expansion of Russia's tourism and recreation sector. The scientific novelty lies in a comprehensive analysis of the relationship between the methodological gap between the declared approaches to management and real practice with specific shortcomings of legal regulation. As a result, key problems were identified: lack of unification of the conceptual framework, insufficient assessment of the effectiveness of strategy implementation, inconsistency of target indicators and underestimation of environmental aspects. System solutions are proposed, including the hierarchy of the conceptual apparatus of the tourism sector in regulatory legal acts and the principles of harmonization of the target indicators system. Results obtained can be integrated into the development of state-level tourism strategies and the modernization of the regulatory environment for recreation and tourism.*

*Keywords: state regulation, tourism and recreational sphere, program-oriented approach, regulatory and legal regulation, strategic planning, disadvantages*

