

УДК 33

Проблемы государственного регулирования сферы туризма в Сахалинской области

Живага Артем ЮрьевичКандидат социологических наук,
доцент кафедры управления,

Сахалинский государственный университет,

693000, Российская Федерация, Южно-Сахалинск, ул. Ленина, 290;

e-mail: zhyvaga@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы государственного регулирования сферы туризма в Сахалинской области. Отдельное внимание уделяется анализу нормативно-правовой базы регулирования сферы туризма в регионе. Анализируются проблемы развития туризма в Сахалинской области, среди которых наиболее острыми являются географическая удаленность региона и как следствие высокая стоимость транспортных тарифов, низкая конкурентоспособность местного турпродукта по качеству и цене, отсутствие целостной стратегии развития отрасли. Делается вывод о том, что возврат инвестиций в туристическую индустрию региона возможен при условии развития массового туризма, для чего крайне важно решение вопроса с транспортной доступностью островов. Государственное регулирование сферы туризма региона нуждается в дальнейшем совершенствовании. Приоритетными направлениями органов государственной власти Сахалинской области в сфере туризма должны стать разработка целостной стратегии развития туристической индустрии региона, обеспечение транспортной доступности островов за счет субсидирования авиапассажирских перевозок, выравнивание развития сферы туризма между муниципальными образованиями Сахалинской области, обеспечение доступности туризма для наиболее незащищенных слоев населения региона.

Для цитирования в научных исследованиях

Живага А.Ю. Проблемы государственного регулирования сферы туризма в Сахалинской области // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 7А. С. 42-49.

Ключевые слова

Государственное регулирование сферы туризма, нормативно-правовая база регулирования сферы туризма, Сахалинская область, Курильские острова, туристский потенциал Сахалинской области, проблемы развития туризма в Сахалинской области.

Введение

Туризм можно считать одной из наиболее перспективных отраслей экономики Сахалинской области, обладающей значительным потенциалом для роста. Необходимость развития туристской индустрии в регионе обусловлена различными факторами. В первую очередь, регион остро нуждается в диверсификации экономики, которая построена главным образом на добывающих отраслях. На сегодняшний день доля туризма в валовом региональном продукте незначительна и составляет менее 1%. Учитывая богатый туристско-рекреационный потенциал региона, выгодное экономико-географическое положение, обусловленное близостью к странам азиатско-тихоокеанского региона, туризм является той отраслью, которая способна вывести региональную экономику на новый уровень развития, увеличив долю третичного сектора.

Кроме того, туризм, как известно, оказывает мультипликативный экономический эффект, способствуя развитию смежных отраслей экономики. Это касается в первую очередь сферы гостеприимства, общественного питания, культурно-досуговой сферы, транспорта и связи, и т.д. Развитие этих отраслей, в свою очередь, способствует увеличению занятости и доходов населения, пополнению местных бюджетов.

Основная часть

Очевидно, что туристский потенциал Сахалинской области, опирающийся на многоотраслевые специализированные туристские ресурсы (экологический, бальнеологический, спортивный, морской, культурно-исторический и т.д.), используется не в полной мере, ввиду чего актуализируется необходимость более активного проведения государственной политики в сфере туризма на территории региона.

К общим проблемам туристской сферы Сахалинской области следует отнести:

- низкий уровень развития туристской инфраструктуры (недостаточное количество средств размещения, предприятий общественного питания, мест проведения досуга, придорожного сервиса, плохая транспортная доступность значительного числа туристских объектов, особенно в отдаленных районах области);
- незначительные объемы инвестиций в сферу туризма;
- недостаточно активная маркетинговая политика по продвижению регионального турпродукта на внутреннем и внешнем туристских рынках;
- неудовлетворительное состояние объектов историко-культурного и природного наследия;
- недостаточное количество комфортабельных средств размещения в районах области и популярных туристических местах;
- значительные диспропорции в развитии сферы туризма между г. Южно-Сахалинском и другими муниципальными образованиями области;
- плохое и неустойчивое транспортное сообщение с островами Курильской гряды;
- высокая стоимость транспортных тарифов.

В совокупности, перечисленные проблемы значительно снижают конкурентоспособность Сахалинского туристского продукта по цене и качеству по сравнению с теми же регионами Дальнего Востока.

Региональными властями предпринимаются активные попытки государственного регулирования сферы туризма с целью повышения его эффективности. В частности, в правительстве Сахалинской области в последние годы было разработано несколько региональных программ развития туризма, однако, практически ни одна из них не была

реализована в полной мере. По мнению некоторых исследователей, главной проблемой тому является отсутствие единой, четкой и ясной стратегии развития туризма в регионе. В основном, когда речь идет о разработке очередной государственной программы развития туризма островного региона, программные мероприятия представляют собой отдельные разрозненные направления деятельности, часто не связанные друг с другом [Оропай, 2015, 69].

Отсутствие единой долгосрочной стратегии развития туризма на территории Сахалинской области проявляется в том, что на данный момент отсутствует целостная, нормативно оформленная, концепция развития туристской отрасли Сахалина на годы вперед. Разрабатываемые государственные программы поддержки туризма региона часто сменяют одна другую, не успев реализоваться в полной мере.

Так, в январе 2013 года вышло постановление Правительства Сахалинской области от 28.01.2013 № 31 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013-2018 годы». Уже в августе того же года вышло новое постановление Правительства Сахалинской области от 09.08.2013 г. № 448 «Об утверждении государственной программы «Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности молодежной политики в Сахалинской области на 2014-2020 годы». Этим постановлением отменялось действие долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013-2018 годы».

В соответствии распоряжением Правительства Сахалинской области от 07.06.2016 № 267-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства Сахалинской области от 21.10.2011 № 728-р «Об утверждении перечня государственных программ Сахалинской области», было решено выделить подпрограмму «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области» в отдельную государственную программу Сахалинской области с соответствующими изменениями и дополнениями.

Далее, в марте 2017 года была принята очередная государственная программа Сахалинской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2017-2022 годы», которая была выделена из государственной программы «Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности молодежной политики в Сахалинской области на 2014-2020 годы».

Хотя данные программы имеют практически одинаковые цели и задачи, приоритетные направления и ключевые индикаторы развития туризма (поскольку дублируют друг друга), частая смена нормативной базы приводит к тому, что достижение данных целей и показателей откладывается во времени, смещаясь приблизительно на 5 лет. Например, те цели, которые предполагалось реализовать к 2018 году в соответствии с долгосрочной целевой программой «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013-2018 годы», в настоящий момент смещены на более поздний срок (2020-2022 годы), что нормативно закреплено ныне действующей государственной программой Сахалинской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2017-2022 годы» (далее – Программа).

При разработке Программы учитывались приоритетные направления региональной политики в сфере туризма, которыми в соответствии с Законом Сахалинской области от 27.03.2009 г. № 23-ЗО «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области», таковыми направлениями являются:

- поддержка развития внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области;
- создание современной, эффективной и конкурентоспособной туристской индустрии,

обеспечивающей удовлетворение потребностей туристов в разнообразных и качественных туристских услугах;

- создание условий для сохранения, развития, обновления и эффективного использования туристских ресурсов Сахалинской области, обеспечивающих потребность граждан в туризме.

Ключевыми целями Программы являются создание условий для развития туристско-рекреационного комплекса Сахалинской области, а также повышение конкурентоспособности Сахалинского туристского рынка. Задачи Программы касаются модернизации и создания объектов туристской инфраструктуры на территории области, повышение качества туристических услуг, увеличение турпотока в Сахалинскую область, формирование позитивного имиджа региона.

На реализацию Программы предполагается направить общий объем финансовых средств в размере почти 2,5 млрд. рублей. Нужно отметить, что львиная доля средств на реализацию Программы поступит из областного бюджета. Финансирование же из консолидированных бюджетов муниципальных образований Сахалинской области составит всего 900 тыс. рублей.

Государственная программа Сахалинской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2017-2022 годы» основной целью ставит перед собой создание качественно новой туристской инфраструктуры в регионе, которая на данном этапе находится в плачевном состоянии и не позволяет развивать островной туризм на уровне, отвечающего мировым стандартам.

Несмотря на положительные моменты, в реализации Программы просматриваются определенные проблемы, требующие пристального рассмотрения. Первое, что заметно, это то, что Программой охвачено лишь незначительное количество туристских объектов Сахалинской области, на базе которых были сформированы так называемые туристские кластеры («Курилы», «Тунайча», «Горный воздух», «Синегорские минеральные воды», «Природный парк «Остров Монерон», «Даги»). Учитывая ограниченность финансовых ресурсов, такой подход представляется вполне целесообразным.

Вместе с тем, избирательное отношение к выбору приоритетных туристских объектов рождает определенные предпосылки к формированию диспропорций в социально-экономическом развитии муниципальных образований Сахалинской области.

Следует обратить внимание на то, что основная часть туристских кластеров сконцентрирована на юге Сахалина (еще по одному на Южных Курилах и на севере острова). Это такие кластеры как «Тунайча», «Горный воздух», «Синегорские минеральные воды», «Природный парк «Остров Монерон». Причем, два из них – «Горный воздух» и «Синегорские минеральные воды» – располагаются на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск». Туристский кластер «Тунайча» территориально находится в Корсаковском городском округе, однако с областным центром его связывает надежное автомобильное сообщение в пределах получасовой транспортной доступности. Еще один кластер «Морской», включающий природный парк «Остров Монерон», находится в Невельском городском округе на побережье Татарского пролива, в 90 км от Южно-Сахалинска.

Выбор данных туристских кластеров как приоритетных для развития островного туризма был сделан не случайно. Прежде всего, это связано с тем, что данные туристские объекты ближе всего находятся к потребителям туристских услуг. Кроме того, эти объекты легче развивать с точки зрения инфраструктурной составляющей, поскольку они созданы на действующей материально-технической базе, а также обеспечены транспортными коммуникациями.

Однако развитие только этих кластеров приведет к тому, что максимальные выгоды от

реализации государственной программы по развитию туризма на Сахалине извлекают муниципальные образования южной, наиболее экономически развитой, части острова. Это городской округ «Город Южно-Сахалинск», а также Корсаковский и Невельский городские округа. Также это касается «Городского округа Ногликский» северной части острова, на территории которого располагаются Дагинские термальные источники. Таким образом, с точки зрения финансового обеспечения государственной программы, распределение ресурсов по муниципальным образованиям крайне неравномерно, поскольку она не охватывает 12 из 18 районов области.

При этом на территории региона существует большое количество природных и историко-культурных объектов, которые являются достаточно перспективными с точки зрения развития туризма. Многие из них находятся на территории муниципальных образований центральной и северной части острова Сахалин, для которых развитие туризма стало бы сильным стимулом для экономического роста и способствовало бы выходу из депрессивного состояния. Особенно данная проблема остро стоит для таких муниципальных образований как городской округ «Александровск-Сахалинский район», «Макаровский городской округ», городской округ «Смирныховский». Это наиболее отстающие в социально-экономическом развитии районы Сахалинской области, нуждающиеся в поддержке со стороны региональных властей.

Еще одной проблемой, касающейся государственного регулирования сферы туризма на территории Сахалинской области, является слабая поддержка специфических видов туризма, к которым, в частности, относится социальный туризм.

С точки зрения Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», социальный туризм определяется как «туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), а также средств работодателей».

Впервые о необходимости развития социального туризма в Сахалинской области было сказано в рамках областной целевой программы «Развитие туризма в Сахалинской области на 2009-2012 годы», которая определяла социальный туризм как один из приоритетных направлений развития туризма в регионе.

В данной программе отмечалось, что развитие социального туризма является одной из форм поддержки социально незащищенных слоев населения, таких как инвалиды, дети-сироты, участники Великой Отечественной войны и т.п., и осуществляется путем проведения экскурсионных мероприятий на территории Сахалинской области для данной категории граждан. Вместе с тем, организационный механизм реализации социального туризма на территории Сахалинской области в рамках программы прописан не был.

Проблему развития социального туризма в некоторой степени призвана решить государственная программа Сахалинской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2017-2022 годы». Ожидается, что в рамках государственной программы будет разработан и утвержден порядок предоставления субсидии из бюджета Сахалинской области субъектам туристской деятельности на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг в сфере социального туризма. При этом общий объем финансирования на период реализации программы составит 18 млн. рублей.

Еще одна крайне актуальная проблема развития туризма в Сахалинской области, которую возможно решить только лишь при самом активном участии региональных властей, касается вопроса транспортной доступности островов. Несмотря на значительные вливания в

туристскую инфраструктуру области, которые в ближайшие годы составят более двух млрд. рублей, не стоит ожидать существенных финансовых поступлений от функционирования туристской отрасли до тех пор, пока не будет обеспечен приток массового туриста. В конечном счете, экономическая целесообразность инвестиций в сферу туризма заключается в том, чтобы обеспечить их возврат в минимальные сроки с прибылью, а также способствовать прибыльному функционированию субъектов предпринимательства, работающих в туристической отрасли региона. Очевидно, что без развития массового туризма, главным образом за счет обеспечения внешнего турпотока, достижение этой цели представляется маловероятным.

Однако на пути развития массового туризма в Сахалинской области стоит транспортная проблема, которая особенно остра для Курильских островов. Главным образом, она сводится к чрезвычайно высокой стоимости транспортных тарифов, что серьезно ограничивает турпоток в островной регион. Авиатранспорт является ключевым для региона, через который проходят основные пассажиропотоки. Учитывая монопольное положение на региональном рынке авиапассажирских перевозок компании «Аэрофлот» (включая ее дочерние компании «Аврора» и «Россия»), рассчитывать на установление конкурентоспособных цен на авиабилеты для массового туриста, особенно в высокий сезон, не приходится. Это значительно снижает эффективность государственного регулирования сферы туризма на территории Сахалинской области.

Ввиду этого руководство области предпринимает активные попытки решить проблему доступности островов за счет реализации программы субсидирования авиапассажирских перевозок, ведутся переговоры с компанией «Аэрофлот». Однако существенного прогресса в этом вопросе не заметно, соответственно, рассчитывать на массовый приток туристов в Сахалинскую область в ближайшее время не приходится.

Заключение

Таким образом, государственное регулирование сферы туризма региона нуждается в дальнейшем совершенствовании. Приоритетными направлениями органов государственной власти Сахалинской области в сфере туризма должны стать разработка целостной стратегии развития туристической отрасли региона, обеспечение транспортной доступности островов за счет субсидирования авиапассажирских перевозок, выравнивание развития сферы туризма между муниципальными образованиями Сахалинской области, обеспечение доступности туризма для наиболее незащищенных слоев населения региона.

Библиография

1. О внесении изменений в Распоряжение Правительства Сахалинской области от 21.10.2011 № 728-р «Об утверждении перечня государственных программ Сахалинской области»: Распоряжение Правительства Сахалинской области от 07.06.2016 № 267-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428583404>
2. О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 27.03.2009 г. № 23-ЗО: принят Сахалинской областной Думой 19.03.2009 г. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/11794943/6923439/>
3. Об областной целевой программе «Развитие туризма в Сахалинской области на 2009-2012 годы»: Постановление Администрации Сахалинской области от 20.01.2009 г. № 16-па. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/11796193/51801443/>
4. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ: принят Гос. Думой 04.10.1996 г.: [ред. от 28.12.2016 г.]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/
5. Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности молодежной политики в Сахалинской области на 2014-2020 годы»:

- Постановление Правительства Сахалинской области от 09.08.2013 г. № 448: [ред. от 30.12.2016 г.]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460171110>
6. Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2017-2022 годы»: Постановление Правительства Сахалинской области от 28.03.2017 № 144.: [ред. от 15.04.2019 г.]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446180730>
7. Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013-2018 годы»: Постановление Правительства Сахалинской области от 28.01.2013 № 31. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499408399>
8. Оропай И.П. Система управления туризмом в Сахалинской области (1989-2012 гг.) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2015. № 2(33). С. 68-74.

Problems of state regulation of the tourism sector in the Sakhalin region

Artem Yu. Zhivaga

PhD in Social Science,
Associate Professor of the Department of Management,
Sakhalin State University,
693000, 290, Lenina st., Yuzhno-Sakhalinsk, Russian Federation;
e-mail: zhyvaga@mail.ru

Abstract

The article considers the problems of state regulation of tourism in the Sakhalin region. Special attention is paid to the analysis of the regulatory framework for the regulation of tourism in the region. The problems of tourism development in the Sakhalin Oblast are analyzed, among which the geographic remoteness of the region is the most acute and, as a consequence, the high cost of transport tariffs, the low competitiveness of local tourism products in terms of quality and price, and the lack of a holistic industry development strategy. It is concluded that the return on investment in the tourism industry of the region is possible subject to the development of mass tourism, for which it is extremely important to resolve the issue of transport accessibility of the islands. State regulation of tourism in the region needs further improvement. The priority directions of state authorities in the Sakhalin region in the field of tourism should be the development of a comprehensive strategy for the development of the tourism industry in the region, ensuring the transport accessibility of the islands through subsidizing air passenger transportation, aligning the development of the tourism sector between municipalities of the Sakhalin Region, ensuring the availability of tourism for the most vulnerable sections of the population of the region.

For citation

Zhivaga A. Yu. (2019) Problemy gosudarstvennogo regulirovaniya sfery turizma v Sakhalinskoi oblasti [Problems of state regulation of the tourism sector in the Sakhalin region]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (7A), pp. 42-49.

Keywords

State regulation of the tourism sector, the regulatory framework for tourism, the Sakhalin region, the Kuril Islands, the tourism potential of the Sakhalin region, the problems of tourism development in the Sakhalin region.

References

1. O turizme i turistskoi deyatel'nosti v Sakhalinskoj oblasti: Zakon Sakhalinskoj oblasti ot 27.03.2009 G. № 23-ZO: prinyat Sakhalinskoj oblastnoi Dumoi 19.03.2009 [On tourism and tourist activities in the Sakhalin Oblast: Law of the Sakhalin Oblast dated March 27, 2009 No. 23-30: adopted by the Sakhalin Oblast Duma on March 19, 2009]. Available at: <http://docs.pravo.ru/document/view/11794943/6923439/> [Accessed 06/06/2019]
2. O vnesenii izmenenii v Rasporyazhenie Pravitel'stva Sakhalinskoj oblasti ot 21.10.2011 № 728-r «Ob utverzhdenii perechnya gosudarstvennykh programm Sakhalinskoj oblasti»: Rasporyazhenie Pravitel'stva Sakhalinskoj oblasti ot 07.06.2016 № 267-R [On amendments to the Order of the Government of the Sakhalin Region dated October 21, 2011 No. 728-r “On approval of the list of state programs of the Sakhalin Region”: Resolution of the Government of the Sakhalin Region dated June 7, 2016 No. 267-r]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/428583404> [Accessed 06/06/2019]
3. Ob oblastnoi tselevoi programme «Razvitie turizma v Sakhalinskoj oblasti na 2009-2012 godY»: Postanovlenie Administratsii Sakhalinskoj oblasti ot 20.01.2009 G. № 16-pA [On the regional target program “Tourism Development in the Sakhalin Region for 2009-2012”: Resolution of the Administration of the Sakhalin Region dated January 20, 2009, No. 16-pa]. Available at: <http://docs.pravo.ru/document/view/11796193/51801443/> [Accessed 06/06/2019]
4. Ob osnovakh turistskoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii: ot 24.11.1996 G. № 132-FZ: prinyat Gos. Dumoi 04.10.1996 [On the basics of tourist activity in the Russian Federation: dated November 24, 1996 No. 132-FZ: adopted by the State. The Duma on 10/04/1996]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ [Accessed 06/06/2019]
5. Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy Sakhalinskoj oblasti «Razvitie fizicheskoi kul'tury, sporta, turizma i povyshenie ehffektivnosti molodezhnoi politiki v Sakhalinskoj oblasti na 2014-2020 gody»: Postanovlenie Pravitel'stva Sakhalinskoj oblasti ot 09.08.2013 G. № 448 [On approval of the state program of the Sakhalin Region “Development of physical culture, sports, tourism and improving the effectiveness of youth policy in the Sakhalin Region for 2014-2020”: Decree of the Government of the Sakhalin Region dated 09.08.2013 No. 448]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/460171110> [Accessed 06/06/2019]
6. Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy Sakhalinskoj oblasti «Razvitie vnutrennego i v"ezdnogo turizma v Sakhalinskoj oblasti na 2017-2022 godY»: Postanovlenie Pravitel'stva Sakhalinskoj oblasti ot 28.03.2017 № 144 [On approval of the state program of the Sakhalin Region “Development of domestic and inbound tourism in the Sakhalin Region for 2017-2022”: Resolution of the Government of the Sakhalin Region dated March 28, 2017 No. 144]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/446180730> [Accessed 06/06/2019]
7. Ob utverzhdenii dolgosrochnoi tselevoi programmy «Razvitie vnutrennego i v"ezdnogo turizma v Sakhalinskoj oblasti na 2013-2018 gody»: Postanovlenie Pravitel'stva Sakhalinskoj oblasti ot 28.01.2013 № 31 [On approval of the long-term target program “Development of domestic and inbound tourism in the Sakhalin Region for 2013-2018”: Resolution of the Government of the Sakhalin Region dated January 28, 2013 No. 31]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/499408399> [Accessed 06/06/2019]
8. Oropai I.P. (2015) Sistema upravleniya turizmom v Sakhalinskoj oblasti (1989-2012 gg.) [Tourism management system in the Sakhalin region (1989-2012)]. Oikumena. Regionovedcheskie issledovaniya [Oykumena. Regional studies], 2(33), pp. 68-74.