

DOI: 10.15372/HSS20200114
УДК 338.48(470.5)“1990/2019”

М.В. БЕКЛЕНИЩЕВА

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА НА УРАЛЕ В 1990–2010-е гг.: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Уральский федеральный университет
им. первого Президента России Б.Н. Ельцина
РФ, 620002 г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

В статье рассматривается деятельность органов государственной власти Свердловской области по развитию внутреннего и въездного туризма с момента принятия регионального закона о туризме. Выделены этапы развития региональной политики в сфере туризма, включая переход к программно-целевому методу. Отмечены особенности развития отрасли в 1990–2010-е гг., связанные с организационно-административной перестройкой региональных органов управления. Если в 1990-е гг. вопросы развития туризма курировало Министерство физкультуры и спорта, то в настоящее время они относятся к ведению Министерства инвестиций и развития Свердловской области, что свидетельствует об изменении статуса данной отрасли. Выявлены специфика и виды туризма, которые развиваются в регионе. Определены ключевые проблемы, сдерживающие развитие отрасли, а также возможные варианты их решения в Свердловской области. Показана динамика турпотока, акцентировано внимание на причинах увеличения количества иностранных туристов в Свердловской области, среди которых следует отметить мероприятия федерального и регионального уровней, а также повышение узнаваемости Среднего Урала за рубежом.

Ключевые слова: развитие туризма, Свердловская область, «Самоцветное кольцо Урала», туристский кластер, Большой Урал, иностранные туристы, деловой туризм

BEKLENISHCHEVA MARIIA

REGIONAL POLICY AS A FACTOR OF TOURISM DEVELOPMENT IN URAL, 1990s-2010s: EXPERIENCE, PROBLEMS, PROSPECTS

Ural Federal University named
after the First President of Russia B.N. Yeltsin
19 Mira Str., Yekaterinburg, 620002, Russian Federation

In the context of formation of the postindustrial society, the issues of creation of tourist infrastructure and entertainment cluster attractive for tourism have become urgent.

A.B. Movlaev, I.S., Kabirov, Y.S. Putrik et al. devoted their works to the problems of regional tourism development. In general, the topic, especially its regional aspect, is still waiting for its researchers. The article is intended to reflect the specifics of evolution of the regional policy on domestic and inbound tourism development focusing on the processes of regional legal framework formation and emerging problems.

The key point is the regional tourism law of 1999. Over the past 20 years, four ministries have served as the executive body of the regional government in the field of tourism. Currently, the Ministry of Investment and Development of Sverdlovsk Region has the responsibility of these issues.

At the Millennium turn, the volume of inbound tourism to Sverdlovsk Region was comparable to these parameters in the mid-80s of the XX century. In the early XXI century Sverdlovsk Region declared itself as a tourist center, however, the main flow of tourists in the region, including foreign ones, is still made up of visitors to business events at the federal level. In 2004, Sverdlovsk Regional government established the Council for Developing Tourism Activities, since 2007 the state targeted programs to develop tourism in the region have been adopted. Since 2011, federal budget funds have been allocated to finance the tourism activities, Sverdlovsk Region Tourism Development Center was opened. In 2018, the Strategy for the Development of Domestic and Inbound Tourism in Sverdlovsk Region up to 2035 was approved.

At present, the necessary regulatory and legal framework in the tourism sphere in Sverdlovsk Region has been developed, however, a number of strategic planning documents must be adjusted with participation of representatives of the scientific and public community.

Key words: tourism development, Sverdlovsk Region, Urals precious ring, tourist cluster, Great Ural, foreign tourists, business tourism.

Мария Владимировна Бекленищева – аспирант, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, e-mail: bekmv88@yandex.ru. <https://orcid.org/0000-0002-5245-6064>

Mariia V. Beklenishcheva – postgraduate student, Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях формирования постиндустриального общества на первый план выходят отрасли экономики, ранее не рассматриваемые как перспективные. К таковым относится туристическая отрасль. Нередко она формирует базис региональной экономики страны. Иное дело – горно-промышленный Урал, который уже в XVIII в. стал пространством развития ранней российской индустриализации и вплоть до конца XX в. сохранял статус промышленного региона. В этих условиях туризм выступал как сугубо вспомогательная отрасль, задачи которой ограничивались организацией внутреннего туризма.

Переход к рыночной экономике остро поставил в Свердловской области вопрос о создании туристской инфраструктуры, необходимой для организации делового туризма. Следующий шаг был связан с созданием в области привлекательного для внутреннего и международного туризма кластера развлечений.

Итогом многолетних усилий региональной власти стало выделение в рамках туристской индустрии нескольких направлений, в том числе промышленного туризма¹, ивент-туризма, а также культурно-познавательного направления, связанного с продвижением исторического образа региона². Такой прорыв стал результатом систематической работы не только органов власти региона, но и всего регионального сообщества.

Вопросам развития регионального туризма, несмотря на актуальность заявленной проблемы, посвящено не много научных исследований. Так, несколько статей, касаются проблем формирования региональной политики в области развития внутреннего и въездного туризма. Как правило, в них анализируется опыт конкретных регионов: Чеченской Республики [1, с. 97–103], Тамбовской области [2, с. 260–261], Республики Азербайджан [3, с. 14–18]. Общей проблемой российских территорий и республик, сформированных на постсоветском пространстве, является отсутствие нормативно-правовой базы и ориентация на поддержку государства в развитии туристского кластера. Анализ проблем государственного регулирования сферы туризма в РФ дан в статье И. С. Кабирова, в том числе роли целевых программ как инструмента развития туризма [4, с. 61–65]. Обобщающий характер носит также диссертация Ю. С. Путрика [5], посвященная комплексному анализу государственной политики в области туризма в Российской Федерации в 1991–2009 гг. В целом тема, заявленная в настоя-

щей статье, еще ждет своих исследователей. В данной публикации раскрываются особенности эволюции региональной политики по вопросам внутреннего и въездного туризма, при этом внимание акцентируется на процессах разработки региональной правовой базы и решении возникающих проблем.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА НА УРАЛЕ

В истории становления региональной политики в сфере туризма в Свердловской области точкой отсчета можно считать областной закон «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области» (далее – Закон о туризме)³, принятый в 1999 г. Исполнительным органом, отвечающим за развитие данной отрасли, в 2000–2009 гг. было Министерство по физической культуре, спорту и туризму Свердловской области (ранее – Комитет по физической культуре, спорту и туризму Свердловской области), с 2009 по 2012 г. – Министерство культуры и туризма Свердловской области, в 2012–2014 гг. эти функции осуществляло Министерство экономики Свердловской области и с 2014 г. по настоящее время – Министерство инвестиций и развития Свердловской области. Смена кураторов туризма с очевидностью свидетельствует об изменении статуса отрасли – от восприятия ее властью в качестве одного из массовых видов спорта и отдыха до признания туризма полноценной отраслью экономики региона, способной стать источником пополнения бюджета.

В структуре Министерства по физической культуре, спорту и туризму Свердловской области⁴ отдельного структурного подразделения, курировавшего направление «туризм», не было. Этими вопросами занимался специалист организационно-массового отдела. Согласно положению о Министерстве, туризм рассматривался как одно из направлений физической культуры и спорта. Среди немногочисленных мероприятий, посвященных развитию туризма, предусматривалось, например, «участие в подготовке и переподготовке общественных спортивно-туристских кадров»⁵.

Очевидно, что на рубеже тысячелетий туризм не являлся приоритетом региональной политики, поэтому финансирование данного направления не предусматривалось, что серьезно сдерживало развитие внутреннего и въездного туризма. Объемы въездного

³ Свердловская область. Областной закон от 31 декабря 1999 года № 51-ОЗ «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области» // Областная газета. 2000. 11 янв. № 3–4.

⁴ Постановление Правительства Свердловской области от 16.06.2000 № 483-ПП «Об утверждении положения, структуры и предельной штатной численности Министерства по физической культуре, спорту и туризму Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2000. № 6.

⁵ Областная государственная целевая программа «Развитие физической культуры, спорта и туризма, формирование здорового образа жизни в Свердловской области на 2002 год», утвержденная постановлением Правительства Свердловской области от 16.04.2002 № 234-ПП // Собрание законодательства Свердловской области. 2002. № 4.

¹ В Екатеринбурге состоялась учредительная конференция Совета по развитию промышленного туризма; Федеральное агентство по туризму Министерства экономического развития Российской Федерации, официальный сайт. URL: https://www.russiatourism.ru/news/13901/?sphrase_id=452726 (дата обращения: 20.12.2018).

² О XXXII заседании Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД России; Министерство иностранных дел Российской Федерации, официальный сайт. URL: http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zw12FuDbhJx9/content/o-xxxii-zasedanii-soveta-glav-sub-ektov-rossijskoj-federacii-pri-mid-rossii (дата обращения: 29.12.2018).

Т а б л и ц а 1

Динамика въездного туризма в Свердловской области
Dynamics of inbound tourism in the Sverdlovsk region

Год Year	Количество иностранных туристов, чел. Number of foreign tourists, people.
1984	700
1987	931
2002	745
2003	1782

Составлено по: Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 61. Оп. 39. Д. 86. Л. 7 об.; Оп. 44. Д. 80. Л. 5; Постановление Областной думы Законодательного собрания Свердловской области от 12.10.2004 № 890-ПОД «Об исполнении закона Свердловской области «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области».

туризма в Свердловскую область в начале 2000-х гг. сопоставимы с объемами въездного туризма в регион в середине 1980-х гг. (табл. 1).

Попытка изменить ситуацию была предпринята в апреле 2004 г., когда Правительством Свердловской области был создан Совет по развитию туристской деятельности, основными задачами которого стала координация деятельности организаций разных форм собственности по развитию туризма и превращение туристской деятельности в отрасль экономики региона, приносящую прибыль. В частности, тогда начиналась работа по созданию туристского маршрута «Серебряное кольцо Урала», включающего посещение городов Екатеринбург, Каменск-Уральский, Нижний Тагил, а также Алапаевского, Верхотурского, Невьянского, Нижнесергинского, Полевского и Сысертского районов⁶.

Первый опыт разработки туристского продукта оказался неоднозначным: проект остался нереализованным в силу ряда причин, в том числе неэффективной рекламной кампании, отсутствия информационной поддержки проекта, слабого взаимодействия туристских организаций с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями. Вместе с тем, в регионе оживился интерес к историко-культурному наследию края. В частности, была издана книжная серия «Урал. История в ликах городов», включающая 16 томов по различным историко-географическим зонам: серия подготовлена историками-краеведами в виде культурно-исторических очерков. Началась разработка двухтомного Свода памятников истории и культуры Свердловской области [6].

Законодательное собрание Свердловской области, оценивая достигнутые результаты, рекомендова-

⁶ Постановление Областной думы Законодательного собрания Свердловской области от 12.10.2004 № 890-ПОД «Об исполнении закона Свердловской области «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области» // Областная газета. 2004. 29 окт. № 292–293.

ло для улучшения координации работы в сфере туризма создать при губернаторе Координационный совет по развитию туризма, а также подготовить областную целевую программу развития туризма в регионе на 2006–2008 гг. Эти рекомендации были реализованы спустя три года⁷, впервые была принята государственная целевая программа «Развитие туризма в Свердловской области» на 2007 год, мероприятия которой были поддержаны финансированием. В 2007 г. было выделено 5 000 тыс. руб.⁸, в 2008 г. объемы финансирования составили 5335,0 тыс. руб.⁹ Программу можно считать поворотным моментом в развитии отрасли в регионе, которая получила статус стратегического направления и соответствующий механизм финансирования.

Таким образом, во второй половине 2000-х гг. были приняты ключевые имиджевые проекты, принесшие результаты после 2014 г. и позволившие придать узнаваемость Свердловской области на всероссийском и международном уровнях. До 2004 г. внутренний и въездной туризм не рассматривался в качестве перспективного направления развития региона¹⁰. Принятие целевых программ и выделение финансирования стимулировали развитие отрасли, однако первоначально объемы денежных вливаний были недостаточными для того, чтобы кардинально изменить ситуацию.

Заметным шагом вперед стала Программа развития туризма в Свердловской области на 2009–2011 гг., на реализацию которой выделялось 21 980 тыс. руб. за счет средств областного бюджета¹¹. Период выполнения программы совпал с процессом передачи функций и полномочий в сфере развития туризма в ведение Министерства культуры Свердловской области, преобразованного в Министерство культуры и туризма Свердловской области. В структуре ведомства был создан отдел развития туризма, музейного дела и традиционной народной культуры¹². Соответствующие измене-

⁷ Постановление Правительства Свердловской области от 23.05.2007 № 452-ПП «О Совете по развитию туризма в Свердловской области» // Областная газета. 2007. № 175–176. 29 мая.

⁸ Постановление Правительства Свердловской области от 26.07.2006 № 634-ПП «Об областной государственной целевой программе «Развитие туризма в Свердловской области» на 2007 год» // Областная газета. 2006. № 252–253. 2 авг.

⁹ Постановление Правительства Свердловской области от 11.07.2007 № 658-ПП «Об областной государственной целевой программе «Развитие туризма в Свердловской области» на 2008 год» // Областная газета. 2007. № 251–252. 18 июля.

¹⁰ Постановление Правительства Свердловской области от 27.08.2008 № 873-ПП «О стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года» // Собрание законодательства Свердловской области. 2008. № 8-1. 30 окт. С. 1274.

¹¹ Постановление Правительства Свердловской области от 31.07.2008 № 813-ПП «Об областной государственной целевой программе «Развитие туризма в Свердловской области» на 2009–2011 годы» // Собрание законодательства Свердловской области. 2008. № 7–9. 16 окт. С. 1216.

¹² Постановление Правительства Свердловской области от 25.09.2009 № 1104-ПП «Об утверждении положения о Министерстве культуры и туризма Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2009. № 9-1. 26 окт. С. 1210.

ния были внесены в состав действовавшего Совета по развитию туризма в Свердловской области¹³.

С 1 января 2011 г. начал свою работу Центр развития туризма Свердловской области¹⁴. 1 января 2011 г. была принята новая областная целевая программа «Развитие туризма в Свердловской области» на 2011–2016 гг.¹⁵ В программе были обозначены виды туризма, которые планировалось развивать в регионе. К ним отнесли деловой, событийный, культурно-познавательный; активный и самодетельный; лечебно-оздоровительный и рекреационный; экологический и приключенческий; сельский туризм, охоты и рыбалку. Деловой туризм рассматривался в качестве основы туристской отрасли в регионе. Программой предусматривалась реализация ряда проектов, в том числе формирование маршрута «Серебряное кольцо Урала» (из первоначального варианта были исключены города Каменск-Уральский, Нижние Серги, Полевской и Сысерть, добавлен Реж).

Всего на реализацию программы за весь период предусматривалось выделение 8 927 450,06 тыс. руб. В 2011 г. финансирование составило 144 570,28 тыс. руб., в том числе за счет средств областного бюджета 97 630,00 тыс. руб., федерального – 1000,00 тыс. руб., местных бюджетов – 18 144,28 тыс. руб. и внебюджетных источников – 27 796,00 тыс. руб.

В результате финансирование туризма в регионе к 2011 г. было увеличено в 8,5 раз (!) от первоначально планируемого объема; в 5,7 раза увеличилось финансирование из областного бюджета, добавились средства из федерального бюджета, местных бюджетов и внебюджетных источников, что, безусловно, повышало показатели развития туристской отрасли. Среди недостатков отрасли особенно выделялось отставание инфраструктуры. Туристские услуги на рынке въездного и внутреннего туризма оказывали всего 25 организаций, тогда как выездной туризм был представлен более чем 900 турфирмами.

С 2012 г. туризм начинает рассматриваться в качестве одной из отраслей экономики, в связи с чем уполномоченным органом исполнительной власти Свердловской области в сфере туризма становится Министерство экономики Свердловской области, а в структуре ведомства появляется отдел развития туризма и туристской инфраструктуры. Функции

¹³ Постановление Правительства Свердловской области от 21.09.2011 № 1252-ПП «О внесении изменений в состав Совета по развитию туризма в Свердловской области, утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 23.05.2007 № 452-ПП «О Совете по развитию туризма в Свердловской области» // Областная газета. 2011. № 360. 30 сент.

¹⁴ Постановление Правительства Свердловской области от 31.12.2010 № 1942-ПП «О создании государственного бюджетного учреждения культуры Свердловской области «Центр развития туризма Свердловской области» // Сборник законодательства Свердловской области. 2011. № 12-4 (2010). 21 февр. С. 2175.

¹⁵ Постановление Правительства Свердловской области от 11.10.2010 № 1475-ПП «Об утверждении областной целевой программы «Развитие туризма в Свердловской области» на 2011 – 2016 годы» // Областная газета. 2010. № 422-423/св. 26 нояб.

и полномочия учредителя Центра развития туризма Свердловской области также переходят к Министерству экономики Свердловской области¹⁶. Интересно, что при этом контроль и координация деятельности Центра возлагались на Министерство инвестиций и развития Свердловской области¹⁷. Совет по туризму, созданный в 2007 г., также перестал существовать¹⁸. По распоряжению Правительства Свердловской области создается новый Совет по развитию туризма¹⁹. Были утверждены новый состав и положение о Совете, задачей которого стала реализация областной целевой программы по развитию туризма в Свердловской области на 2011–2016 гг. (отмененной с 1 января 2014 г.)²⁰.

В состав Совета вошли представители исполнительных органов государственной власти Свердловской области и муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, деловых кругов, общественных организаций, ассоциаций и союзов, высших учебных заведений, осуществляющих подготовку специалистов в сфере туризма и смежных областях, руководителей объектов туристского показа.

В Базовом перечне государственных услуг (работ) в сфере туризма и туристской деятельности, утвержденном Правительством Свердловской области, предусмотрено ведение реестра туристских продуктов²¹. В 2013 г. началось формирование сети туристско-информационных центров на территории региона, развернулись работы по формированию реестра туристских маршрутов, паспортизации, сертификации маршрутов, предоставлению субсидий юридическим

¹⁶ Постановление Правительства Свердловской области от 26.07.2012 № 825-ПП «О Министерстве экономики Свердловской области» // Областная газета. 2012. № 302–303. 2 авг.

¹⁷ Постановление Правительства Свердловской области от 14.12.2012 № 1440-ПП «О переименовании государственного бюджетного учреждения культуры Свердловской области «Центр развития туризма Свердловской области» // Областная газета. 2012. № 578–581. 25 дек.

¹⁸ Постановление Правительства Свердловской области от 26.12.2012 № 1555-ПП «О признании утратившим силу постановления Правительства Свердловской области от 23.05.2007 № 452-ПП «О Совете по развитию туризма в Свердловской области» // Областная газета. 2012. 29 дек. № 597–601.

¹⁹ Распоряжение Правительства Свердловской области от 28.12.2012 № 2677-РП «О Совете по развитию туризма в Свердловской области»; Министерство экономики Свердловской области, официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.midural.ru/sites/default/files/files/documents/2677-rp.pdf> (дата обращения: 20.11.2018).

²⁰ Постановление правительства Свердловской области от 27.12.2013 № 1634-ПП «О признании утратившими силу постановлений Правительства Свердловской области об утверждении целевых программ» // Областная газета. 2014. 11 янв. № 3.

²¹ Постановление правительства Свердловской области от 14.12.2012 № 1437-ПП «Об утверждении базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями Свердловской области в сфере туризма и туристской деятельности» // Областная газета. 2012. № 586–589. 27 дек.

лицам на обустройство маршрутов. Был разработан проект Стратегии внутреннего и въездного туризма в Свердловской области до 2020 г., заключено соглашение между Правительством Свердловской области и Федеральным агентством по туризму о взаимодействии в рамках федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»²².

Однако, несмотря на все усилия власти, ключевые проблемы отрасли продолжали сдерживать ее развитие, среди них частая организационная перестройка, связанная с передачей полномочий от одного министерства другому, а также отсутствие комплексного подхода к развитию указанной сферы. В 2014 г. Министерство инвестиций и развития Свердловской области провело аккредитацию организаций, осуществляющих экспертизу и присвоение классности объектам туристской индустрии – гостиницам, горнолыжным трассам, пляжам²³. Финансирование мероприятий по развитию туризма и туристской деятельности велось в рамках региональной программы «Повышение инвестиционной привлекательности Свердловской области до 2024 года», утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 17.11.2014 № 1002-ПП.

К концу 2014 г. Министерство подготовило «Стратегию развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области на период до 2030 года»²⁴, в рамках которой были предложены комплексные программы: «Формирование туристско-рекреационной зоны «Духовный центр Урала» до 2020 года»²⁵ и «Развитие автотуристского кластера «Самоцветное кольцо Урала» до 2018 года»²⁶.

Одновременно с составлением плана мероприятий велась разработка методики оценки эффективности реализации программы, в соответствии с которой программа «Самоцветное кольцо Урала» была выполнена и даже перевыполнена досрочно в марте

²² Постановление Законодательного Собрания Свердловской области от 3.12.2013 № 1312-ПЗС «Об исполнении закона Свердловской области «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области» // Областная газета. 2013. № 603–604. 10 дек.

²³ Постановление Правительства Свердловской области от 01.10.2014 № 850-ПП «О Министерстве инвестиций и развития Свердловской области» с изменениями по состоянию на 04.10.2018 // Областная газета. 2018. № 183. 6 окт.

²⁴ Постановление Правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1219-ПП «О Стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области до 2030 года» // Областная газета. 2014. № 243. 31 дек.

²⁵ Постановление Правительства Свердловской области от 30.05.2014 № 463-ПП «Об утверждении комплексной программы Свердловской области «Формирование туристско-рекреационной зоны «Духовный центр Урала» до 2020 года» // Областная газета. 2014. 6 июня. № 100.

²⁶ Постановление Правительства Свердловской области от 24.02.2015 № 111-ПП «Об утверждении комплексной программы Свердловской области «Развитие автотуристского кластера «Самоцветное кольцо Урала» до 2018 года» // Областная газета. 2015. 3 марта. № 36.

2018 г.²⁷, хотя из запланированных мероприятий оказалось реализовано 54,8 % (из 38 основных мероприятий и 4 дополнительных было реализовано 23). Для семи мероприятий финансирование вообще не предусматривалось, а два мероприятия были выполнены частично. Методика расчета эффективности реализации комплексной программы, предложенная ее разработчиками, была составлена таким образом, чтобы неисполнение мероприятий не повлияло на показатели эффективности. Исходя из расчетов министерства, получалось, что эффективность реализации комплексной программы составила 188 %, поэтому и было предложено завершить ее досрочно²⁸.

Новый этап развития туристской отрасли региона связан с очередными программными политическими решениями. В мае 2018 г. в рамках реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»²⁹ были утверждены «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»³⁰, где предусмотрено развитие внутреннего и въездного туризма, в том числе совершенствование туристской инфраструктуры, внедрение системы мониторинга и статистического учета, развитие системы подготовки и повышения квалификации специалистов туротрасли.

В сентябре 2018 г. приказом Министерства инвестиций и развития Свердловской области утверждена новая Концепция Стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области на период до 2035 г.³¹. Приоритетными направлениями стали

²⁷ Об итогах реализации комплексной программы Свердловской области «Развитие автотуристского кластера «Самоцветное кольцо Урала» до 2018 года» за весь период ее реализации; Министерство инвестиций и развития Свердловской области, официальный сайт. URL: <http://mir.midural.ru/sites/default/files/files/itogi.pdf> (дата обращения: 20.11.2018).

²⁸ Постановление Правительства Свердловской области от 22.03.2018 № 151-ПП «О признании утратившим силу постановления Правительства Свердловской области от 24.02.2015 № 111-ПП «Об утверждении комплексной программы Свердловской области «Развитие автотуристского кластера «Самоцветное кольцо Урала» до 2018 года»; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru/16840/> (дата обращения: 20.11.2018).

²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Президент России, официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 20.12.2018).

³⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года; Правительство России, официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/34168/> (дата обращения: 20.12.2018).

³¹ Приказ Министерства инвестиций и развития Свердловской области от 17.09.2018 № 194 «Об утверждении Концепции Стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области на период до 2035 года»; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru/18689/> (дата обращения: 20.11.2018).

Т а б л и ц а 2

**Численность иностранных граждан, размещенных в КСР Свердловской области, чел.
Number of foreign citizens placed in the CAF of the Sverdlovsk region, people**

2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
92 007	83 756	79 997	111 135	113 629	117 715

Составлено по: ЕМИСС Государственная статистика. URL: <https://fedstat.ru/indicator/44042> (дата обращения: 04.12.2019).

Т а б л и ц а 3

**Численность граждан Российской Федерации, размещенных в КСР Свердловской области, чел.
Number of citizens of the Russian Federation placed in the CAF of the Sverdlovsk region, people**

2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1 058 090	981 899	1 079 998	1 233 451	1 241 309	1 417 732

Составлено по: ЕМИСС Государственная статистика. URL: <https://fedstat.ru/indicator/44040> (дата обращения: 04.12.2019).

бизнес-туризм, конгрессно-выставочная деятельность, туризм развлечений, спорта и активного отдыха, индустриально-минералогический туризм. Стратегия включала создание в Свердловской области трех кластеров. В 2025–2028 гг. планируется формирование еще одного-двух кластеров с целью популяризации туристского потенциала южных и северных муниципальных образований Свердловской области.

Каковы же итоги реализации многочисленных программ и Стратегий, принятых в последнее десятилетие? Несмотря на отмеченные недостатки, в области были достигнуты определенные результаты, свидетельствующие о создании туристского кластера региональной экономики. В частности, за последние пять лет отмечается стабильный рост количества иностранных граждан, посетивших Свердловскую область и остановившихся в коллективных средствах размещения (КСР) (данные представлены в табл. 2).

Увеличение численности иностранных туристов было связано с проведением деловых и культурных федеральных мероприятий на территории региона, продвижением заявки на право проведения Всемирной выставки «ЭКСПО 2025» в Екатеринбурге. В 2018 г. наблюдался резкий рост числа иностранных гостей, который, безусловно, был связан с проведением матчей чемпионата мира по футболу FIFA–2018. Кроме того, в 2018 г. в Екатеринбурге и Свердловской области состоялся фестиваль православной культуры «Царские дни», приуроченный к 100-летию гибели царской семьи. Его посетили многочисленные иностранные делегации и паломники. Наблюдается также заметный рост количества российских граждан, разместившихся в КСР Свердловской области (табл. 3).

Достижения Свердловской области в сфере туризма получили признание и были отмечены многочисленными премиями и наградами, в том числе премией Международной организации журналистов

и писателей в сфере туризма «Золотое яблоко»³². Аэропорт «Кольцово» в 2018 г. вошел в десятку лучших аэропортов мира с пассажиропотоком от 5 до 10 млн пассажиров в год (рейтинг консалтинговой компании Skytrax)³³. Была разработана «Карта промышленного туризма Российской Федерации», на которой представлены предприятия региона, где проводятся экскурсии для туристов³⁴. В 2018 г. разработано около 10 межрегиональных маршрутов промышленного туризма³⁵.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние 20 лет произошли качественные изменения в статусе туристской отрасли в стране и регионе. Свердловская область заявила о себе как о туристском центре, однако в этой сфере предстоит решить еще много проблем. В частности, рост туристского потока пока не влияет на специфику въездного туризма в области: основной поток туристов региона составляют посетители деловых мероприятий федерального уровня. В 2019 г. в рамках выставки «ИННОПРОМ» город принял Глобальный саммит производства и индустриализации (GMIS-2019), Екатеринбург стал столицей Всемирного дня городов –

³² Fédération Internationale des Journalistes et Ecrivains du Tourisme, официальный сайт. URL: http://www.fijet.net/fijet_golden_appel_dyn.php?langue=en (дата обращения: 07.05.2019).

³³ World Airport Awards 2018: Yekaterinburg is one of the Best; The Yekaterinburg times. URL: <https://yekaterinburgtimes.com/world-airport-awards-2018-yekaterinburg-is-one-of-the-best/> (дата обращения: 23.11.2018).

³⁴ На Урале взяли курс на развитие промышленного туризма; Федеральное агентство по туризму Министерства экономического развития Российской Федерации, официальный сайт: URL: https://www.russiatourism.ru/news/15505/?phrase_id=452726 (дата обращения: 20.12.2018).

³⁵ Состоялась конференция Совета по развитию промышленного туризма в РФ; Уральская ассоциация туризма, официальный сайт. URL: <http://uat1996.ru/> (дата обращения: 20.12.2018).

2019. В 2020 г. в Екатеринбурге пройдет Девятая российско-киргизская межрегиональная конференция, в 2023 г. – XXXII Всемирная летняя Универсиада. Вероятно, в ближайшие годы турпоток сохранится на уровне 2017–2018 гг. Мероприятия, предусмотренные Стратегией развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области на период до 2035 г., привлекут скорее, российских туристов.

В целом можно считать, что в настоящее время сформирована необходимая нормативная правовая база в сфере развития туризма в Свердловской области. Вместе с тем требуется корректировка ряда документов стратегического планирования с участием представителей научного сообщества и общественности. И самое главное, необходимо сохранить финансирование отрасли на уровне 2018 г., в том числе за счет привлечения частных инвестиций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мовлаев А.Б. Формирование региональной государственной политики в сфере туризма // Вестник экспертного совета. 2017. № 3 (10). С. 97–103.
2. Тарасова О.Ю., Сытова А.Ю. Государственная политика развития туризма: региональный аспект // Вестник Том. гос. ун-та. 2014. Т.19, вып.1. С. 260–261.
3. Гасанов А.Н. Государственное регулирование развития туризма в Азербайджане // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2012. С. 14–18.
4. Кабиров И.С. К вопросу о государственном регулировании сферы туризма // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 2. С. 61–65.
5. Путрик Ю.С. Формирование и развитие государственной политики в области туризма в Российской Федерации в 1991–2009 годах: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2010. 47 с.
6. Свод памятников истории и культуры Свердловской области: в 2 т. Екатеринбург: Издательский дом «Сократ», 2007–2008. Т. 1. 536 с.; Т. 2. 648 с.

REFERENCES

1. Movlaev A.B. Developint of regional state policy in the field of tourism. *Vestnik ekspertnogo soveta*. 2017, no. 3 (10), pp. 97–103. (In Russ.)
2. Tarasova O.Yu., Sytova A.Yu. The State policy of tourism development: regional aspect. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2014, vol. 19, iss. 1, pp. 260–261. (In Russ.)
3. Hasanov A.N. State regulation of tourism development in Azerbaijan. *Obshchestvo. Sreda. Razvitie (Terra Humana)*. 2012, no. 2, pp. 14–18. (In Russ.)
4. Kabirov I.S. On the issue of tourism state regulation. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*. 2011, no. 2, pp. 61–65. (In Russ.)
5. Putrik Y. The state policy formation and development in the tourism field of the Russian Federation in 1991 – 2009: diss. abstr. Moscow, 2010. 47 p. (In Russ.)
6. Zvangel'skaya V.E. (ed.). Set of monuments of history and culture in Sverdlovsk region. In 2 vols. Ekaterinburg, Sokrat, 2007–2008, vol. 1. 536 p.; vol. 2, 648 p. (In Russ.)

Статья поступила
в редакцию 20.12.2019
Статья принята
к публикации 23.01.2020