

**СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ» И «ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ»
В АСПЕКТЕ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ОЗДОРОВИТЕЛЬНОГО ТУРИЗМА**

Эффективное развитие сферы оздоровительного туризма, в числе прочего, может быть связано с вопросами целесообразного воздействия со стороны государства. Разработка практических вопросов государственного воздействия на сферу оздоровительного туризма предполагает четкое соотнесение понятий «государственное управление» и «государственное регулирование» применительно к различным секторам данной сферы. На основе анализа отечественной и зарубежной литературы установлено, что в настоящее время не сложился единый подход к трактовке данных понятий, что, возможно, обусловлено сложной системой отношений, возникающих в процессе государственного воздействия. В статье ставится вопрос о целесообразности применения соответствующих понятий, характеризующих управленческое воздействие со стороны государства относительно двух выделенных секторов сферы оздоровительного туризма (сектор с преобладанием интересов бизнеса и сектор с преобладанием социальных установок).

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, оздоровительный туризм, развитие сферы оздоровительного туризма.

**N.N. Danilenko,
T.A. Burmenko**

**RELATIONS BETWEEN THE CONCEPTS «OF PUBLIC
ADMINISTRATION» AND «STATE REGULATION» IN THE ASPECT
OF HEALTH TOURISM SPHERE DEVELOPMENT**

Effective development of health tourism sphere, among other, can be interrelated with the issues of expedient influence from the state. The development of practical issues of state influence on the health tourism sphere presupposes a clear correlation of the notions of «public administration» and «state regulation» with respect to various sectors of this sphere. Based on the analysis of domestic and foreign literature, it has been established that at present there is no common approach to the interpretation of these concepts, which may be due to a complex system of relations that arise in the process of state influence. The article raises the question of the appropriateness of applying the relevant concepts that characterize the administrative impact of the state on the two identified sectors of the health tourism sector (a sector with a predominant business interests and a sector with a predominance of social settings).

Keywords: state management, state regulation, health tourism, development of the health tourism sphere.

Государство играет значимую роль в стимулировании эффективного развития сферы оздоровительного туризма. Перед нами стояла задача выяснить, в какой форме целесообразно осуществлять управленческое воздействие со стороны государства на сферу оздоровительного туризма в отношении различных секторов данной сферы. Для изучения данного вопроса, прежде всего, необходимо выяснить соотношение понятий «государственное управление» и «государственное регулирование», которые характеризуют формы государственного управленческого воздействия.

Гипотезой исследования выступило положение о целесообразности применения соответствующего понятия (государственное управление или государственное регулирование) применительно к различным секторам сферы оздоровительного туризма (сектор с преобладанием интересов бизнеса и сектор с преобладанием социальных установок).

Несмотря на длительную историю организации общества в виде государства, полемика по поводу вмешательства государства в социально-экономические процессы, протекающие в обществе, а также формы вмешательства (в виде государственного управления, либо государственного регулирования), продолжается до сих пор. В современной научной литературе не сложилось однозначного мнения о том, следует ли различать и разграничивать такие понятия, как «государственное управление» и «государственное регулирование». Значительный вклад в развитие теории об активном вмешательстве государства в экономику внес Дж.М. Кейнс, который в своих трудах представил концепцию государственного регулирования экономических процессов. По мнению некоторых автор «различие государственного управления и государственного регулирования в значительной степени условно, ибо управляя, государство регулирует, а регулируя, управляет» [10, с. 49].

Анализ зарубежных научных исследований, посвященных теме государственного регулирования и управления, показал, что в специальной литературе термины «государственное регулирование» и «государственное управление» различаются незначительно [3, с. 17].

В отдельных работах вводится термин регулятивные формы управления, поскольку предполагается, что управление обозначает «все формы регулирования, которые не являются ни рыночными, ни государственными: это гражданское общество за вычетом рынка» [4, с. 313]. Hollingsworth и др. исследователи предположили, «что «способ регулирования» можно определить с точки зрения сочетания различных форм управления» [5, с. 9].

Большинство толкований описывают термин «регулирование» как систему или особую форму государственного вмешательства в экономику, что подразумевает вовлеченность в эту деятельность министерств и агентств. Разнообразие в толковании термина «регулирование», по нашему мнению, проис-

текает из того, на решение какой проблемы, по мнению каждого конкретного автора, направлено регулирование.

Важнейшей причиной государственного вмешательства в экономику на различных уровнях (государственном, региональном, муниципальном) в целом, так и отдельных её сфер, является необходимость прямого воздействия на значительный государственный сектор и опосредованного – на частный сектор экономики. Кроме того, использование только рыночного механизма не всегда представляется возможным, и необходимо применение государственного регулирования с целью защиты от «провалов рынка» и минимизации последующих негативных эффектов. Б.А. Райзберг утверждает, что «самоуправление таких объектов дополняется внешним государственным регулированием со стороны органов государственного аппарата. Такое регулирование проявляется в виде норм, правил, ограничений, запретов, устанавливаемых субъектами, органами государственного управления в форме законов, положений, инструкций. Государственное регулирование дополняет и в то же время ограничивает нежелательное действие рыночных механизмов, внося в них направляющее государственное начало» [14].

С формально-логической точки зрения управленческое воздействие со стороны государства в рамках государственного сектора можно трактовать как государственное управление, а в рамках частного сектора – государственное регулирование. Таким образом, становится очевидным, что государственное регулирование направлено, в первую очередь, на создание благоприятных условий для осуществления экономической деятельности, защите от «провалов рынка» и повышения уровня социально-экономического развития, путем применения различных методов, в т. ч. широко спектра экономических методов и форм.

Изложенное может быть использовано и для соотнесения понятий «государственное управление» и «государственное регулирование» применительно к сфере оздоровительного туризма. Оздоровительный туризм трактуется как туризм, связанный с поездками на оздоровительные курорты, одной из главных целей которых является улучшение физического состояния туриста через физические упражнения, терапию и диету; при этом терапевтический эффект достигается путем использования природных лечебных ресурсов территории, в частности минеральной воды и климата [7, с. 47]. В сфере оздоровительного туризма можно выделить сектор с преобладанием интересов бизнеса и сектор с преобладанием социальных установок. Если в качестве предмета исследования рассматривать сферу оздоровительного туризма, то объектами исследования выступает сектор с преобладанием интересов бизнеса и сектор с преобладанием социальных установок. С формально-логической точки зрения целесообразно использование адекватных понятий относительно управленческих воздействий со стороны государства применительно к выделенным секторам, соответственно государственное регулирование и государственное управление. Однако это можно рассматривать как «узкий» методологический подход. С практической точки зрения вполне адекватным может быть понятие государственное регулирование, что подтверждается анализом взглядов на природу рассматриваемых понятий.

С помощью использования различных признаков можно сравнить понятия «государственное управление» и «государственное регулирование» (табл.).

**Сравнение понятий «государственное управление»
и «государственное регулирование»**

Признаки	Государственное управление	Государственное регулирование
Сектор воздействия	Государственный сектор	Государственный сектор, частный сектор
Цель воздействия	Определение долгосрочных стратегий экономического развития и создания оптимальных условий для реализации этой стратегии ради роста уровня благосостояния граждан	Создание благоприятных законодательных условий для увеличения прибыли и разветвления конкуренции, стимулирование экономического роста, внедрение в производство достижений научно-технического прогресса, сглаживание цикличности экономики, поддержание удовлетворительного состояния окружающей среды
Функции	Общие функции: планирование, прогнозирование, организация	Функции по созданию условий эффективного существования рынка, обеспечения правовой базы функционирования рыночного хозяйства, а также функция стимулирования и защиты конкуренции, как главной движущей силы в рыночной среде. Функции по дополнению и корректировке действия рыночных регуляторов. Функции перераспределения доходов, корректировки распределения ресурсов, обеспечения экономической стабильности и стимулирования экономического роста
Формы	Правовые. Неправовые. Правотворческие. Правоприменительные. Договорные. Внешние. Внутренние	Правовые. Экономические. Административные
Методы	Экономические. Правовые. Административные. Социально-психологические. Морально-идеологические	Метод автономных решений (метод согласования). Метод обязательных предписаний. Метод рекомендаций. Программно-целевой метод
Объект воздействия	Элементы общественной среды и их связи, изменяющиеся в результате взаимодействия с субъектом государственного управления	Процессы, отношения, элементы и секторы национального хозяйства, функционирование которых рыночный механизм обеспечивает неудовлетворительно или не обеспечивает вообще
Обязательность исполнения	Обязательно	Обязательно

Представленное сравнение показало, что, в широком смысле, методы государственного регулирования, при помощи которых достигаются поставленные цели, могут быть разделены на прямые (прямое государственное (бюджетное) финансирование, программно-целевые методы, методы контроля материальных потоков и производственной деятельности (госзаказ, квотирование, лицензирование) и косвенные (налоговая политика, кредитно-денежная политика, таможенная политика, амортизационная политика) [6, с. 30].

В сфере туризма особое значение имеют программно-целевые методы государственного регулирования, включающие в себя разработку программ социально-экономического развития территорий, и приобретающие особое значение при разработке программ, стратегий, концепций развития туризма вообще, в рамках которого выделяются положения о развитии оздоровительного туризма.

Применение программно-целевых методов регулирования непосредственно связано с развитием дестинаций как одного из видов пространственного размещения туризма. Отдельные авторы считают, что ключевым механизмом государственного регулирования и поддержки развития туризма являются государственные и разработанные на их основе муниципальные целевые программы развития туризма [12, с. 199].

В работе [9, с. 10] представлено положение, согласно которому множество недостатков в системе управления народным хозяйством происходят из того, что распространение получила точка зрения, согласно которой эффективное управление можно организовать вне зависимости от регулируемого воздействия системы более высокого порядка – государственной системы управления, частью которой является то или иное частное или государственное предприятие. Автором статьи отмечается, что «такая точка зрения отрывает часть от целого, управление не имеет целостного содержания». При этом автор говорит о том, что «для социально-экономических систем до сих пор не разработаны организационно-экономические модели, которые могли бы направлять деятельность систем по заданной траектории развития, параметры которой определяются на уровне иерархии более высокого уровня». Исходя из утверждения, что государственное регулирование рассматривается как один из элементов государственного управления [13], считаем возможным отметить, что отсутствие целостного содержания в государственном управлении характерно и для государственного регулирования.

Вне зависимости от того, какие функции, методы и формы используются государством для воздействия на различные сферы социально-экономической жизни общества, все они в своей наивысшей форме преследуют цель решения социальных вопросов. Различные государства уже длительное время являются социально ориентированными, в России важность удовлетворения социальных обязательств перед гражданами относительно недавно вновь обозначил Президент [16]. Несмотря на то что с 1993 г. Российская Федерация является социальным государством [1], развитие социально ориентированного и социально ответственного государства требует некоторых преобразований, решение которых не способен решить только рыночный механизм, поэтому важность приобретает государственное вмешательство. В мире общепризнанными лидерами в

области построения социального государства являются страны Скандинавии, США, Нидерланды и др. Социальное государство характеризуется следующими основными положениями:

- развитая система социальной защиты;
- низкий уровень коррупции;
- высокие государственные расходы на здравоохранение и образование;
- наличие государственных социальных программ, институтов, обеспечивающих легкость ведения бизнеса и защиту граждан от экономических рисков.

Сфера оздоровительного туризма, на наш взгляд, играет важную роль в сохранении здоровья граждан [8, с. 179], помимо этого, оздоровительный туризм тесно связан с социальным туризмом, и в стимулировании развития данной сферы видится повышение социальной ориентации государства. Вместе с тем, в сфере оздоровительного туризма, как и в любой другой сфере экономики, интересы бизнеса ставятся выше интересов граждан, т.е. привлечение только туристов в рамках социального туризма не представляет значимого интереса для санаторно-курортных учреждений (далее – СКУ). Авторы статьи видят выход из сложившейся ситуации в применении, помимо прочего, инструментов налогового регулирования. Но и в данном аспекте нельзя однозначно сказать, что воздействие происходит путем государственного регулирования или государственного управления. Для решения данной проблемы, государственное управление имеет большее количество инструментов воздействия (административные, экономические, социально-психологические, морально-психологические, правовые), нежели государственное регулирование. Отмечается, что «одни и те же институты и инструменты государственного управления могут быть частично отнесены к государственному регулированию экономики, тогда как в другой своей части это инструменты не регулирования, а прямого управления» [14].

Помимо интересов бизнеса, сфера оздоровительного туризма призвана удовлетворить и социальные потребности населения, именно поэтому разработан ряд программ, направленных на обеспечение отдыха и оздоровления пожилых граждан, маломобильных слоев населения, и программы организации детского отдыха. Представляется, что государственное управление в таком случае, ставит своей целью создание всех необходимых условий для исполнения стоящих перед государством задач в области организации отдыха и оздоровления социально незащищенных граждан. Государственное регулирование же в большей степени выступает как форма управления объектами экономической природы, связанная с осуществлением государственными органами корректирующих управляющих воздействий на экономические процессы и отношения с целью придания им направленности, устойчивости, поддержания на определенном уровне посредством использования разнообразных механизмов влияния» [14].

На данный момент разработан ряд нормативно-правовых актов, которые регламентируют сферу детского и, в частности, школьного туризма, одним из важнейших среди которых является Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»,

устанавливающий основы государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей [2].

Термин «государственное регулирование» целесообразно использовать в тех сферах, где преобладают интересы бизнеса, а термин «государственное управление» – в сферах с преобладанием социальных установок.

Возвращаясь к вопросу соотношения понятий «государственное управление» и «государственное регулирование» в аспекте оздоровительного туризма, резюмируем, что в большей степени для целей стимулирования развития оздоровительного туризма подходит термин «государственное регулирование», т.к. предполагается создание условий для эффективного существования рынка, а вопросы повышения социальной ориентированности государства решаются посредством государственного управления. Такие условия создаются путем разработки и реализации организационных форм регулирования, к которым мы относим программы, концепции, стратегии, дорожные карты и т.п., направленные на стимулирование развития сферы оздоровительного туризма.

Анализ литературных источников показал, что существенных различий между двумя представленными терминами не существует. Хотя затронутое положение о формально-логическом подходе к «разведению» понятий «государственное управление» и «государственное регулирование» может быть продуктивным с методологической точки зрения, причем интересным предметом исследования может выступить именно сфера оздоровительного туризма.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>.
2. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/179146/1/#ixzz4enuVUCHh>.
3. Black J. Critical Reflections on Regulation / J. Black // Australian Journal of Legal Philosophy. – 2002. – № 27. – С. 1–36.
4. Jessop B. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? // Economy and Society. 1995. № 24:3. С. 307–333, DOI: 10.1080/03085149500000013.
5. Hollingsworth J.R. Capitalism, sectors, institutions, and performance / J.R. Hollingsworth, P.C. Schmitter, W. Streeck. – 1994. – С. 3–16.
6. Белова Н.М. Методы регулирования регионального агро-туристско-рекреационного комплекса: на примере Чувашской Республики : дис. ... канд. экон. наук : 38.00.05 / Н.М. Белова. – СПб. : СПбГЭУ, 2016.
7. Бурменко Т.А. К вопросу о содержании понятия «оздоровительный туризм» / Т.А. Бурменко // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2016. – № 1. – С. 42–49. – DOI: 10.17150/1993-3541.2016.26(1).
8. Даниленко Н.Н. Качество и полезность в экономической теории и практике : материалы 8-й Всерос. заоч. науч.-практ. конф., 30 ноября 2016 г. /

Н.Н. Даниленко, Т.А. Бурменко ; отв. ред. Л.Ю. Руди ; Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. – Новосибирск, 2016. – 268 с.

9. Зарнадзе А.А. О единстве целостности и институциональности системы управления / А.А. Зарнадзе // Управленческие науки. – 2015. – № 2. – С. 6–12.

10. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления : Курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д., 2000. – С. 49–51.

11. Калинин А.М. Экономические основы становления современных систем государственного управления : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 38.00.05 / А.М. Калинин. – М. : Высшая школа экономики, 2017.

12. Морозов М.А. Проблемы стратегического планирования и управление туристской дестинацией [Электронный ресурс] / М.А. Морозов, М.А. Дмитриева // Вестник Российского нового университета. – 2011. – № 2. – С. 195–200. – Режим доступа: <http://vestnik-rosnou.ru/pdf/n2y2011/p195.pdf>.

13. Попов Л.Л. Административное право России [Электронный ресурс] : учебник / Л.Л. Попов ; отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – Режим доступа: <http://uristinfo.net/adminpravo/65-ll-popov-administrativnoe-pravo/1219-vvedenie-v-kurs-administrativnogo-prava-upravlenie-gosudarstvennoe-upravlenie-ispolnitelnaja-vlast.html?start=2>.

14. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами [Электронный ресурс] / Б.А. Райзберг. – М. : Инфра-М, 2010. – 384 с. – Режим доступа: http://textbook.news/upravlencheskiy-uchet_708/gosudarstvennoe-upravlenie-gosudarstvennoe.html.

15. Халилова Х.А. Государственное управление в современной России: эффективность его реформирования : автореф. дис.... канд. экон. наук : 38.00.05 / Х.А. Халилова. – Ставрополь : Ставроп. гос. ун-т, 2009.

16. Путин В.В. Социально ориентированное государство – это не прихоть, а необходимость [Электронный ресурс] / В.В. Путин. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/18338>.

Информация об авторах

Даниленко Нина Николаевна – доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента, маркетинга и сервиса, Байкальский государственный университет, 663004, Россия, Иркутск, e-mail: nina.danilenko@gmail.com.

Бурменко Татьяна Александровна – аспирант, кафедра менеджмента, маркетинга и сервиса, Байкальский государственный университет, 663004, Россия, Иркутск, e-mail: burmenko.tatiana@yandex.ru.

Authors

Danilenko Nina Nikolayevna – Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Management, marketing and service, Baikal State University, Irkutsk, e-mail: nina.danilenko@gmail.com.

Burmenko Tatiana Alexandrovna – postgraduate student, Department of Management, marketing and service, Baikal State University, Irkutsk, e-mail: burmenko.tatiana@yandex.ru.