

УДК 338.48

АНАЛИЗ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В РЕГИОНАХ ПФО

Полухина А.Н.

*ФГБОУ ВПО «Поволжский государственный технологический университет»,
Йошкар-Ола, e-mail: PoluhinaAN@volgatech.net*

Настоящая статья посвящена обобщению результатов изучения принятых и реализуемых стратегических программ развития сферы туризма в регионах ПФО, а также итогам мониторинга их выполнения. Рассмотрены программные документы, проведена оценка эффективности инвестиций в сферу туризма. Эффективность реализации программы оценивалась путем соотнесения степени достижения показателей (индикаторов) программы с уровнем ее финансирования (расходов). Вторым способом расчета эффективности реализации программы применяли балльную оценку эффективности программы. Приоритет в оценке эффективности мероприятий Программы отдавался показателям общественной эффективности, поскольку они позволяют наиболее полно оценить последствия реализации Программы для общества. Полученные результаты позволили утверждать, что в стратегических документах отсутствует механизм обратной связи, не прописаны меры ответственности за неисполнение стратегических мероприятий, отсутствует анализ практических действий, предпринимаемых по реализации стратегических направлений. Положительным фактором отмечаем осознанный интерес регионов ПФО к разработке и внедрению стратегий развития туризма как действенного способа решения проблем экономики региона.

Ключевые слова: стратегии развития туризма, оценка эффективности стратегических программ развития региона, сфера внутреннего туризма, мониторинг выполнения программных индикаторов

ANALYSIS OF STRATEGIC PROGRAMM OF TOURISM DEVELOPMENT IN PFD REGIONS

Polukhina A.N.

Volga State University of Technology, Yoshkar-Ola, e-mail: PoluhinaAN@volgatech.net

This article is devoted to the generalization of the results of the study adopted and implemented strategic development of tourism in the regions of the Volga Federal District, as well as the results of the monitoring of their performance. Reviewed policy documents, assessed the effectiveness of investment in tourism. The effectiveness of the program was assessed by correlating the degree of achievement indicators (indicators) of the program to the level of financing (cost). The second way to calculate the efficiency of the program applied rate the effectiveness of the program. The priority in assessing the effectiveness of the Program was given to indicators of public performance, because they can more fully assess the impact of implementation of the program to the public. The results obtained allowed to argue that the strategy documents missing feedback mechanism does not stipulate penalties for failure to strategic activities, there is no analysis of the practical actions taken to implement the strategic directions. A positive factor to note the conscious regions of the Volga Federal District of interest to developing and implementing strategies for the development of tourism as an effective way to address the region's economy.

Keywords: tourism development strategy, evaluation of strategic programs for the development of the region, the scope of domestic tourism, monitoring the implementation of program indicators

Особенности устройства российско-го федеративного государства, специфика территориальной организации экономики, активизация противоречивых процессов регионализации и глобализации привели к усилению дифференциации национального экономического пространства и региональных диспропорций. Актуальность исследования обусловлена усилением региональных диспропорций в связи с нарастающим экономическим кризисом. Туризм является одновременно и видом экономической деятельности, привлекательной для предпринимателей, и способом реализации инициатив местных сообществ. Развитие внутреннего туризма в России сдерживается комплексом экономических, организационных и социально-культур-

ных факторов. Одним из самых значимых является отсутствие в регионе стратегической программы развития туризма либо неэффективность ее реализации. В случае плохо продуманной и слабо организованной политики государственного регулирования регионального туризма даже самые привлекательные местные инициативы не будут воплощены в жизнь.

В последнее десятилетие в России все чаще обсуждаются вопросы повышения стратегического планирования территории [7, с. 50; 8, с. 116]. Особое внимание при этом уделяется сфере туризма: принимаются соответствующие нормативные акты, пишутся программы развития туристско-рекреационных комплексов [9, с. 35; 10, с. 179]. Для стимулирования развития

различных сфер органы государственной власти реализуют комплекс мероприятий, в основном регламентируемый нормативно-правовым актом, принятым на том или ином уровне государственной власти (муниципальном, региональном, федеральном). Такой подход можно назвать программным или системно-целевым, поскольку нормативно-правовые акты, утверждающие целевые программы, состоят из строго определенного набора приложений, каждое из которых содержит систему мероприятий, объем финансирования данных мероприятий и источник финансирования. В каждой программе определены цели, результаты или показатели эффективности мероприятий. Следует отметить, что во всех регионах Приволжского федерального округа приняты подобные нормативно-правовые акты, утверждающие республиканские или областные целевые программы развития внутреннего или въездного туризма (ссылки на источники указаны в списке литературы).

Целью данного исследования, проводимого в рамках выполнения конкурсной части государственного задания Минобрнауки России по проекту № 1378 «Социально-культурные ресурсы модернизации в оценке эффективности стратегических программ развития территорий в аспекте внутреннего туризма», являлось изучение принятых и реализуемых программ (стратегий, концепций) развития сферы туризма в регионах Приволжского федерального округа, а также мониторинг их выполнения. Отметим, что в ходе исследования выяснилось следующее: проведение мониторинга выполнения заявленных программ – крайне сложная задача, т.к. реальные показатели выполнения индикаторов практически не представлены в открытой печати, либо имеют лишь косвенные источники.

Материалы и методы исследования

В качестве изучаемых материалов были использованы нормативно-правовые документы, утверждающие программы развития туризма в конкретных регионах Приволжского федерального округа. Выделим ряд количественных показателей, общих для большинства проанализированных нами региональных программ развития туризма. В основу итоговых расчетов эффективности реализации программ заложены следующие общие показатели:

1. Численность населения, занятого в сфере туризма, человек – абсолютный показатель, характеризующий изменение количества занятых в коллективных средствах размещения и туристских организациях (включая внешних совместителей и работников несплоченного состава). Источником информации о показателе являются данные органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций туристской индустрии, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики.

2. Количество лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, – абсолютный показатель, характеризующий изменение количества лиц, размещенных в коллективных средствах размещения. Источником информации о показателе являются сведения о деятельности коллективных средств размещения по форме N 1-КСР годовой периодичности.

3. Объем платных услуг, оказанных коллективными средствами размещения, – абсолютный показатель, характеризующий изменение объема санаторно-оздоровительных услуг, услуг гостиниц и аналогичных средств размещения. Источником информации о показателе являются данные годовой статистической отчетности по форме N 1-услуги «Сведения об объеме платных услуг населению».

4. Объем туристских услуг, оказанных туристскими организациями, – абсолютный показатель, характеризующий изменение объема платных туристских услуг, оказанных населению. Источником информации о показателе являются данные годовой статистической отчетности по форме N 1-услуги «Сведения об объеме платных услуг населению».

5. Количество туристов, обслуженных туристскими организациями, – абсолютный показатель, характеризующий изменение количества туристов, обслуженных туристскими организациями. Источником информации о показателе являются данные органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций туристской индустрии.

Эффективность программ определяется по результатам выполнения предусмотренных задач и реализации в полном объеме предусмотренных мероприятий. Эффективность реализации программы оценивается путем соотнесения степени достижения показателей (индикаторов) программы с уровнем ее финансирования (расходов). Вторым способом расчета эффективности реализации программы можно указать балльную оценку эффективности программы. Система критериев, используемых для оценки эффективности реализации программы, зависит от количества задач и целевых индикаторов и состоит из коэффициентов эффективности K , которые отражают выполнение плановых i объемов освоения средств финансирования программы, привлечения внебюджетных средств для выполнения плана реализации программы и достижение плановых значений ее целевых индикаторов. Оценка социально-экономической эффективности Программы производится по количественным и качественным показателям бюджетной, коммерческой и общественной эффективности. Приоритет в оценке эффективности мероприятий Программы отдается показателям общественной эффективности, поскольку они позволяют наиболее полно оценить последствия реализации Программы для общества. С учетом большого количества инвестиционных проектов, предполагаемых для включения в Программу, а также предварительного характера проработки большинства из них показатели эффективности Программы определяются на основе оценок сроков окупаемости отдельных проектов с учетом их удельного веса в общих расходах. При этом для целей настоящих расчетов мультипликативный эффект в смежных отраслях экономики и социальной сфере принимается равным 20% величины эффекта в туристской сфере (минимальный уровень оценки мультипликативного эффекта). В качестве показателя бюджетных расходов используется суммарный объем расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов

Российской Федерации и местных бюджетов на реализацию Программы по годам. Таким образом, содержащиеся в региональных программах перечни показателей (индикаторов) развития туризма крайне неоднородны. Кроме того, нет единых требований к тому, кто и как должен заниматься мониторингом и измерением показателей, а также расчетами эффективности хода и итогов реализации подпрограмм. Считаем, что разработка единой системы оценки эффективности программ развития туризма дает возможность решить целый комплекс задач: от систематизации и получения комплексной информации о предмете оценки до стимулирования развития туризма, отдельных туристских предприятий и дестинации, создания благоприятной внешней и внутренней среды развития туризма, а значит, управления туристской индустрией на региональном и федеральном уровнях. В идеале система оценки развития туризма в регионах должна корреспондировать с системой национальных и международных рейтингов.

Результаты исследования и их обсуждение

В семи из четырнадцати регионов Приволжского федерального округа имеются министерства, департаменты или комитеты по туризму и созданы долгосрочные программы развития туризма – это Республики Татарстан, Башкирия, Чувашия, Марий Эл, Нижегородская, Оренбургская области и Пермский край. В четырех регионах – Мордовия, Пензенская, Кировская и Саратовская области – разработаны общие программы культуры и туризма либо спорта и туризма в связи с тем, что в области нет отдельного министерства или комитета по туризму. Иная ситуация в Самарской области, у которой, пожалуй, имеется наибольший опыт работы в сфере туризма по продолжительности участия в общероссийских и зарубежных туристских выставках и по количеству и качеству представленного рекламного материала на выставках. В 2014 году от областных программ развития внутреннего и въездного туризма местные власти перешли к государственной программе «Развитие предпринимательства, торговли и туризма в Самарской области на 2014–2019 годы». Туризм рассматривается в одной из подпрограмм «Развитие туристско-рекреационного кластера в Самарской области». По обороту от туризма за 2013 год область занимает четвертое место в ПФО, в этой связи местные органы власти решили повысить доходность от туризма, создав общую стратегию развития предпринимательства и торговли.

В целом первая пятерка областей-лидеров в ПФО имеет солидные долгосрочные программы развития туризма. В Татарстане, Башкирии, Пермском крае, Нижегородской и Самарской областях созданы подробные программы с рядом подпрограмм,

серьезно проработаны индикаторы ожидаемой эффективности реализации мероприятий, механизмы и эффекты программы. По всем статьям бюджета в данных областях сделана детализация мероприятий, указано участие в российских и международных выставках, запланировано проведение туристских форумов, разработаны программы продвижения области, размещение информации о турпотенциале в российских и зарубежных СМИ, проведение для российских и зарубежных СМИ и туроператоров рекламно-информационных туров, проведение фестивалей, конкурсов «Лидеры туристской индустрии». В продвижении туристского потенциала регионов-лидеров заложены средства на интернет-технологии, на хостинг сайтов, создание и поддержку интернет-порталов по туризму, создание интерактивной карты планирования маршрутов, геоинформационной системы и виртуальной модели объектов показа, а также на создание и обеспечение деятельности туристской информационной системы. С другой стороны, в программах регионов, обладающих меньшим туристским потенциалом, нет серьезной проработки вопросов об использовании новых информационных технологий. В Удмуртии, Марий Эл и Пензенской области не запланировано продвижение туристских интернет-порталов. В программе Оренбургской области запланировано выкладывать информацию о туристском потенциале только на сайте министерства туризма. В ряде таких регионов, как Удмуртия, Марий Эл, Мордовия, Кировская, Оренбургская, Пензенская и Саратовская области, не запланированы вложения в создание очень важных на сегодняшний день информационных туристских центров. В Татарстане, Башкирии, Самарской, Нижегородской, Оренбургской и ряде других областей заложены средства на сотрудничество с приграничными регионами по разработке и реализации региональных, межрегиональных и международных проектов в сфере туризма, создание информационной базы данных объектов туристской индустрии и туристских ресурсов. С этой целью создана Межрегиональная туристская ассоциация «Приволжье», с 2011 года проводятся совместные выставки, конференции и туристские форумы «Открой Приволжье».

В ряде регионов – Чувашия, Татарстан, Башкирия, Нижегородская и Самарская области – в программах развития туризма продуманы кредитно-финансовые механизмы государственной поддержки инвесторов, сельского и социального туризма, предоставление грантов на развитие туризма.

С другой стороны, в программах развития туризма Удмуртии, Марий Эл, Оренбургской, Ульяновской и Пензенской областей уделено мало внимания или вообще не уделяется внимание научным и проектно-исследовательским работам по созданию туристско-рекреационных зон, разработке технико-экономических обоснований проектов туристских кластеров с целью включения в федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)». Кроме того, в перечисленных выше областях мало внимания уделено совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышению квалификации кадров в сфере туризма и научному обеспечению, проведению обучающих семинаров, в том числе с участием зарубежных специалистов, изданию методической литературы, международным стажировкам по обмену опытом, созданию системы международных обменов.

Проведенный контент-анализ документов позволил выявить основные недостатки:

- слабая наполненность конкретными расчетными показателями, не прописаны меры ответственности за неисполнение стратегических мероприятий;

- отсутствие в стратегических документах механизма обратной связи, нет анализа практических действий, предпринимающихся по реализации стратегических направлений, с указанием конкретных примеров, главным образом известных в обществе, так как именно они показывают реальную работу и эффект для сообщества, в отличие от отчетных действий;

- большая часть стратегий написана «под копирку», разработка стратегий и определение «приоритетных» кластеров не базируется на общепринятых в мировой практике методиках кластерного картирования, практически все кластеры определены «на глазок»;

- в ряде случаев разработчиками стратегий являются привлеченные консалтинговые структуры, не имеющие реальной заинтересованности в глубоком изучении ситуации и реалистичности предлагаемых мер;

- к процессу разработки стратегий и программ кластерного развития практически не привлекаются вузы, функционирующие на территории регионов;

- наблюдается практически полное отсутствие образовательных программ, нацеленных на повышение уровня знаний о кластерах и кластерной политике.

Выводы

Сфера туризма в России в последние годы активно развивается под воздействием как мировых тенденций, так и внутри рос-

сийских. На государственном уровне в новом программном документе «Стратегия развития туризма на период до 2020 г.» заложены основы регулирования функционированием данной отрасли. Большинство регионов РФ серьезно обратили внимание на сферу туризма и рекреации. Тем более важной задачей является проведение мониторинга заявленных и внедренных программ, стратегий развития по регионам России. Представленное исследование посвящено результатам анализа стратегических программ развития туризма в регионах ПФО. Рассмотрены программные документы, изучены источники финансирования программ, которые представлены в открытом доступе, проведена оценка эффективности инвестиций в сферу туризма. Полученные результаты позволили утверждать, что в стратегических документах отсутствует механизм обратной связи, не прописаны меры ответственности за неисполнение стратегических мероприятий, нет анализа практических действий, предпринимающихся по реализации стратегических направлений, с указанием конкретных примеров, главным образом, известных в обществе, так как именно они показывают реальную работу и эффект для сообщества, в отличие от отчетных действий. Тем не менее отмечаем понимание регионами того факта, что сегодняшнее состояние туристской инфраструктуры и самих туристских объектов сдерживает приток туристов в регион и нуждается в комплексной реконструкции, что обуславливает необходимость формирования мер по привлечению в регион значительных финансовых инвестиций.

Список литературы

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы. – Режим доступа: <http://russiaturism.ru/content/2/section/26/detail/27>.
2. О республиканской целевой программе «Развитие туризма в Республике Марий Эл на 2011–2016 годы»: постановление Правительства Республики Марий Эл 359 от 24.12.2010 // Собрание законодательства Республики Марий Эл. – 2011. – № 1 (часть I). – С. 76.
3. Об утверждении государственной программы «Развитие сферы туризма и гостеприимства в Республике Татарстан на 2014–2020 годы»: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 июля 2014 года № 522 / Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/22517592/> – Дата обращения: 18.07.2015.
4. Об утверждении государственной программы Республики Мордовия «Развитие культуры и туризма на 2014–2018 годы»: постановление Правительства Республики Мордовия от 23 декабря 2013 года № 579. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW314;n=64911> – Дата обращения: 18.07.2015.
5. Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие предпринимательства, торговли и туризма в Самарской области на 2014–2019 годы»: постановление Правительства Самарской области от 29 ноября 2013 года № 699. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/464008537> – Дата обращения: 18.07.2015.

6. Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Республике Башкортостан на 2012–2016 годы»: постановление Правительства Республики Башкортостан от 07 июня 2012 года № 185 / Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/17760768/> - Дата обращения: 18.07.2015.

7. Белоусов В. Региональная стратегия: формальность или действенность? // Экономист. – 2010. – № 9. – С. 48–54.

8. Груздев А. Стратегия развития региона: цели, преимущества, технология разработки // Общество и экономика. – 2008. – № 1. – С. 115–120.

9. Шеховцева Л.С. Концепция регионального целеполагания // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 22–38.

10. Корчагина Н.А., Ракиева О.В. Оценка уровня развития и содержания кластерной политики в российских регионах // Труды Вольного экономического общества России. – 2009. – Т.115. – № 4. – С. 176–208.

References

1. Gosudarstvennaja programma Rossijskoj Federacii «Razvitie kultury i turizma» na 2013–2020 gody. Rezhim dostupa: <http://russiatourism.ru/content/2/section/26/detail/27>.

2. O respublikanskoj celevoj programme «Razvitie turizma v Respublike Marij Jel na 2011–2016 gody»: postanovlenie Pravitelstva Respubliki Marij Jel 359 ot 24.12.2010 // Sobranie zakonodatelstva Respubliki Marij Jel. 2011. no. 1 (chast I). pp. 76.

3. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy «Razvitie sfery turizma i gostepriimstva v Respublike Tatarstan na 2014–2020 gody»: postanovlenie Kabinetа Ministrov Respubliki Tatarstan ot 21 ijulja 2014 goda no. 522 / Spravochno-pravovaja sistema «Garant». Rezhim dostupa: <http://base.garant.ru/22517592/> Data obrashhenija: 18.07.2015.

4. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Respubliki Mordovija «Razvitie kultury i turizma na 2014–2018 gody»: postanovlenie Pravitelstva Respubliki Mordovija ot 23 dekabrya

2013 goda no. 579. Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW314;n=64911> Data obrashhenija: 18.07.2015.

5. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Samarskoj oblasti «Razvitie predprinimatelstva, trgovli i turizma v Samarskoj oblasti na 2014–2019 gody»: postanovlenie Pravitelstva Samarskoj oblasti ot 29 nojabrya 2013 goda no. 699. Rezhim dostupa: <http://docs.cntd.ru/document/464008537> Data obrashhenija: 18.07.2015.

6. Ob utverzhdenii dolgosrochnoj celevoj programmy «Razvitie vnutrennego i v#ezdno go turizma v Respublike Bashkortostan na 2012–2016 gody»: postanovlenie Pravitelstva Respubliki Bashkortostan ot 07 ijunya 2012 goda no. 185 / Spravochno-pravovaja sistema «Garant». Rezhim dostupa: <http://base.garant.ru/17760768/> - Data obrashhenija: 18.07.2015.

7. Belousov V. Regionalnaja strategija: formalnost ili dejstvennost? // Jekonomist. 2010. no. 9. pp. 48–54.

8. Gruzdev A. Strategija razvitiya regiona: celi, preimushhestva, tehnologija razrabotki [Tekst] / A. Gruzdev // Obshhestvo i jekonomika. 2008. no. 1. pp. 115–120.

9. Shehovceva L.S. Konceptija regionalnogo celepolaganija // Region: jekonomika i sociologija. 2011. no. 3. pp. 22–38.

10. Korchagina N.A., Rakieva O.V. Ocenka urovnja razvitiya i sodержanija klasternoj politiki v rossijskih regionah // Trudy Volnogo jekonomicheskogo obshhestva Rossii. 2009. T.115. no. 4. pp. 176–208.

Рецензенты:

Ларионова Н.И., д.э.н., профессор, декан факультета управления и права, ФГБОУ ВПО «Поволжский государственный технологический университет», г. Йошкар-Ола;

Царегородцев Е.И., д.э.н., профессор кафедры экономики и финансов, ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет», г. Йошкар-Ола.