

ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 338.48(470.56)

Ермакова Ж.А., Полякова И.Л., Холодилина Ю.Е.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА: СОДЕРЖАНИЕ,  
ОСОБЕННОСТИ, РЕЗУЛЬТАТЫ

*В статье осуществлён анализ содержания и итогов реализации региональных целевых программ по развитию туризма (на примере Оренбургской области). Сформулированы рекомендации по улучшению содержания и структуры программ, реализация которых позволит активизировать развитие туристской индустрии в регионе.*

*The analysis of contents and results of realization of the regional target programs of tourism development is conducted in this research paper (on the Orenburg region example).*

*The recommendations about the improvement and structure of the programs, the realization of which can activate the development of the regional tourism industry, are formulated.*

Несмотря на повышенный интерес к сфере туризма в Российской Федерации последние десятилетия, он до сих пор представляет собой явление, значение которого не всегда должным образом оценивается в политической, экономической и социальной жизни общества. Опыт туристских регионов показывает, что продуманный подход к развитию отрасли туризма может привести к положительным экономическим результатам. Экономические преимущества от развития въездного и внутреннего туризма очевидны, но достигнутые на сегодня результаты не являются достаточными.

В настоящее время законодательная база представлена, по сути, одним законом – ФЗ от 24 ноября 1996 г. N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Согласно закону "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" приоритетным направлением развития туризма является создание условий для развития внутреннего и въездного туризма.

Одним из способов создания условий для развития внутреннего и въездного туризма является разработка стратегии развития туризма, на всех иерархических уровнях управления социально-экономической сферы.

Под стратегией развития туризма в Российской Федерации понимается взаимосвязанная по задачам, срокам осуществления и ресурсам совокупность целевых программ, отдельных проектов и внепрограммных мероприятий организационного, правового, экономического и политико-дипломатического характера, обеспечивающая эффективное решение проблемы динамичного и устойчивого развития туризма в стране.

Программа развития туризма в масштабах государства основана на разграничении основных уровней - федерального и регионального.

Федеральный уровень включает:

- создание единой системы эффективного регулирования туристской отрасли;
- решение проблем комфортной транспортной доступности региональных туристских центров и курортов;
- решение вопросов землепользования, экологической безопасности и прочее.

Региональный уровень развития туризма предполагает разработку региональных программ (концепции, стратегические программы, мероприятия, карты-схемы, атласы, паспорта); формирование единых информационных туристских систем; создание региональных научно-методических и маркетинговых центров по вопросам развития туризма и пр. [7, с.26]

Разработанные стратегии представлены в виде целевых программ: федеральных (Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)») и региональных целевых программ по развитию туризма.

«Концепция ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19.07.2010 г. № 1230-р, предусматривает:

- обоснование соответствия решаемой проблемы и целей Программы приоритетным задачам социально-экономического развития РФ;
- обоснование целесообразности решения проблемы программно-целевым методом;
- характеристику и прогноз развития сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере, включающие сведения о действующих расходных обязательствах РФ, расходных обязательствах субъектов РФ и муниципальных образований в указанной сфере;
- возможные варианты решения проблемы, оценку преимуществ и рисков, возникающих при различных сценариях (вариантах) решения проблемы;
- ориентировочные сроки и этапы решения проблемы программно-целевым методом;
- предложения по целям и задачам Программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации Программы по годам на вариативной основе.

Также в ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)», рассматривается современное состояние и тенденции развития туризма в мире и в Российской Федерации, определяются цели и задачи развития сферы туризма; вопросы продвижения России как туристского направления на внутреннем и международном туристских рынках и т.п. [6, с.1]

Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (1996 – 2005гг.)» поставила на повестку дня вопросы о разработке планов и программ развития туризма на

региональном уровне. Это привело к формированию ряда собственных программ развития туризма в субъектах Федерации.

В настоящее время регионы имеют возможность самостоятельно выбирать направления и пути развития туризма, так как органы исполнительной власти субъектов Федерации в рамках конституционных прав могут заниматься развитием и поддержкой туристской отрасли. Кроме того, в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» были внесены дополнения, предоставившие органам местного самоуправления право заниматься развитием туризма [2, с. 7].

Контентный анализ программ развития туризма осуществлён на примере регионов Приволжья. В состав Приволжского Федерального округа входят 14 субъектов РФ, каждый из которых на данный момент имеет стратегию развития туризма.

Некоторые субъекты Приволжского Федерального округа последовательно разрабатывают программы развития туризма в течение последних десяти лет: в Республике Башкортостан разработаны за этот период 3 программы развития туризма; в Самарской области – 3 программы (2004-2008 г., 2009-2010 г., 2011-2014 г.); в Ульяновской области – 2 программы (2005-2010 г., 2011-2015 г.); в Республике Чувашия – 2 программы (2005-2010 г., 2011-2016 г.). Некоторые субъекты имеют программы развития отдельных районов области (программа «Развитие туризма в Чебоксарском районе на 2006-2010 гг.»; программа «Развитие туризма в Ядринском районе Чувашской Республики на 2005-2010 годы»; программа «Развитие индустрии туризма в Бурзянском районе Республики Башкортостан на 2008-2010 годы».)

Следует заметить, что региональные программы не противоречат федеральной программе, а уточняют и определяют конкретные туристские объекты, маршруты, направления и ресурсы. С помощью региональных стратегий определяются пути решения проблем местного уровня с учётом индивидуальных рекреационных, экономических и социальных особенностей региона. Проблемы отдельных регионов невозможно адекватно оценить и решить на федеральном уровне. Именно поэтому, основной функцией федеральной стратегии является определение приоритетных направлений развития туризма, туристско-рекреационных кластеров на основе ключевых региональных ресурсов.

Наличие последовательно разработанных стратегий в субъектах округа позволяет сравнивать и анализировать их между собой. Объектом анализа данного исследования выступает Оренбургская область. В настоящее время для содействия развития туризма в Оренбургской области были разработаны 2 стратегии: «Развитие туризма в Оренбургской области на 2007-2010 годы» и «Развитие туризма в Оренбургской области на 2011-2016 годы».

В таблице 1 представлена характеристика содержания областных целевых программ развития туризма в Оренбургской области.

Таблица 1. Характеристика содержания стратегий развития туризма в Оренбургской области

| № | Критерии для сравнения   | Областные целевые программы  |   |
|---|--------------------------|--|---|
|   |                          | «Развитие туризма в Оренбургской области на 2007-2010 годы»  | «Развитие туризма в Оренбургской области на 2011-2016 годы».  |
| 1 | Срок реализации          | 2007-2010 гг.  | 2011-2016 гг.   |
| 2 | Цель стратегии           | Развитие индустрии туризма как доходной отрасли экономики Оренбургской области. Создание благоприятных условий для оздоровления и отдыха жителей Оренбургской области  | Развитие индустрии туризма с целью удовлетворения потребностей населения в туристических услугах посредством повышения инвестиционной привлекательности экономики области, сохранения и развития культурного наследия, распространение лучших традиций многонациональной культуры области, улучшения торговых и иных экономических связей с зарубежными странами. |
| 3 | Задачи стратегии         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- организация исследований и разработка проектов, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма;</li> <li>- развитие инфраструктуры и рынка туристских услуг на территории Оренбургской области;</li> <li>- позиционирование Оренбургской области как привлекательного региона для туризма и отдыха;</li> <li>- совершенствование нормативно-правовой базы.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для её развития;</li> <li>- удовлетворение потребностей населения в туристских услугах</li> </ul>  |
| 4 | Инвестиционные проекты   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- парк отдыха на Ириклинском водохранилище;</li> <li>- туристский комплекс в районе Бузулукского бора;</li> <li>- Кувандыкская горнолыжная база;</li> <li>- санаторий «Тихая долина» в Тюльганском районе;</li> <li>- Соль-Илецкий оздоровительный комплекс «Сарматская обитель»</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- парк отдыха на Ириклинском водохранилище;</li> <li>- туристский комплекс в районе Бузулукского бора;</li> <li>- Кувандыкская горнолыжная база;</li> <li>- санаторий «Тихая долина» в Тюльганском районе;</li> <li>- Соль-Илецкий оздоровительный комплекс «Сарматская обитель»</li> </ul>                                |
| 5 | Объём финансирования     | 71,2 млн. рублей   | 67,48 млн. рублей   |
| 6 | Источники финансирования | За счёт средств областного бюджета   | За счёт средств областного бюджета  |
| 7 | Ожидаемые результаты     | Увеличение доли туристов в ВРП до 9 %, рост доли занятых в туризме до 7 % от экономически активного населения  | Ежегодное увеличение туристского потока на 3 % к базовому 2009 г., ежегодное увеличение объёма туристических услуг населению на 5 % к базовому 2009 г.  |

Контентный анализ позволил рассмотреть две стратегии развития туризма в Оренбургской области и выявить изменения в содержании программ, так целью второй стратегии является не только удовлетворение потребностей населения в туристических услугах, но и создание условий для инвестиционной, торговой и международной деятельности.

Исполнители программы в первой стратегии явились разработчиками второй стратегии. Так исполнителями первой стратегии являлись: Министерство информационной политики, общественных и внешних связей Оренбургской области, органы исполнительной власти Правительства Оренбургской области, институт степи Уральского отделения Российской академии наук, муниципальные образования области, Торгово-промышленная палата Оренбургской области, Оренбургский союз промышленников и предпринимателей, ВУЗы города Оренбурга, ОАО «УралЭкспо», общественная организация «Ассоциация предприятий туриндустрии». Это объясняется тем, что реализация программы осуществляется разработчиками, являющимися наиболее крупными представителями туристской индустрии в Оренбургской области [3, с.5; 4, с. 3].

Существенным отличием второй стратегии является сокращение объёма финансирования практически на 4 миллиона рублей. Помимо экономического кризиса это связано с тем, что основные туристские объекты, развитие которых является приоритетным для Оренбургской области, указаны как в первой, так и во второй стратегии. В рамках первой стратегии были осуществлены следующие работы: разработка бизнес-планов, подготовка проектов сметной документации и развитие инженерной инфраструктуры. В ходе выполнения второй стратегии предлагается поиск инвесторов для реализации разработанных в первой стратегии проектов [3, с.6; 4, с. 4].

Хотелось бы отметить, что обе стратегии предполагают описание и разработку новых туристических маршрутов различной направленности: экстремальные, познавательные, спортивные, экологические маршруты.

Также в первой и во второй стратегии предусмотрены мероприятия, направленные на популяризацию туристского продукта Оренбургской области. Данные мероприятия реализуются путём организации и участия в региональных выставках, научно-практических конференциях, семинарах, «круглых столах», форумах, фестивалях, премиях по вопросам развития туризма.

О расширении мероприятий во второй стратегии говорит и то, что помимо «стандартных» направлений (комплексное исследование области, работа с образовательными учреждениями, «круглые столы», конференции), обозначен такой пункт как «Создание, поддержка и продвижение информационного портала и интерактивной карты «Туризм и сервис Оренбуржья».

Целью Портала является создание единого регионального информационного пространства, позволяющего объединить информационные ресурсы в области туристического бизнеса из различных Интернет-источников, а также интегрировать в рамках одного веб-сайта различные интерактивные сервисы, позволяющие потенциальному туристу (гостю) Оренбургской области получить необходимую информацию быстро и в доступной форме. [4, с. 16].

Помимо обозначенных инвестиционных проектов стратегии содержат мероприятия по комплексному исследованию Оренбургской области с целью развития туризма и рекреации. Данные мероприятия позволяют изыскать дополнительные туристские ресурсы и объекты для осуществления новых инвестиционных проектов, направленных на создание благоприятных условий для отдыха, как жителей области, так и туристов из других регионов.

Существенным отличием второй стратегии является расширение направлений деятельности для достижения поставленных целей:

- разработка концепции развития детского туризма в Оренбургской области;

- организация работы с образовательными учреждениями Оренбургской области по включению в программу обучения третьим уроком физической культуры – урок туризма. [4, с. 18].

Следует отметить, что задачи, сформулированные во второй стратегии, являются более абстрактными, обобщёнными и нечётко формулируют практическую реализацию программы, чем цели, поставленные в первой стратегии.

Таблица 2 – Основные результаты развития туристской индустрии Оренбургской области

| Показатели  | Годы   |        |               | Темп роста 2010 г. |
|---|--------|--------|---------------|--------------------|
|   | 2008   | 2009   | 2010 (оценка) |                    |
| Туристский поток, млн. чел.,  | 506,21 | 584,61 | 683,66        | 116,94             |
| в.т.ч.:   |        |        |               |                    |
| Количество иностранных посетителей  | 91,08  | 94,05  | 97,83         | 104,02             |
| Количество российских посетителей из других регионов (резидентов)         | 415,13 | 490,56 | 585,83        | 119,42             |
| Средняя численность работников, занятых в сфере туризма, чел.             | 299    | 248    | 274           | 110,48             |
| Доля услуг туристской индустрии в общем объёме платных услуг населению, % | 4,7    | 4,5    | 4,6           | -                  |

В первой стратегии говорится об увеличении доли индустрии туризма в валовом региональном продукте до 9 процентов, росте занятых в туризме до 7 процентов. Вторая стратегия ставит целью увеличение

туристического потока (на 3 % к базовому 2009 г.) В таблице 2 представлены достигнутые результаты деятельности в туристской индустрии Оренбургской области.

Приведенные данные показывают ежегодное увеличение туристского потока на 35 %, в то время как численность занятых в сфере туризма снизилась на 8 %. Доля услуг туристской индустрии в общем объеме платных услуг населению не достигает уровня 5 %, следовательно, увеличение доли индустрии туризма в валовом региональном продукте до 9 процентов не достигнуто. Таким образом, можно сделать вывод, что прогнозы разработчиков программы, касающихся увеличения туристского потока оправдались в большей мере, чем прогнозы по доле занятых в сфере туризма.

К сожалению, приходится отметить тот факт, что за прошедшие годы стратегия «Развитие туризма в Оренбургской области на 2007-2010 годы» не оказала достаточного стимулирующего воздействия на развитии туристской отрасли в области, также не были обеспечены планируемые инвестиции.

Сдерживающим фактором реализации стратегий в области является отсутствие четкой и скоординированной работы, разделения прав и полномочий органов управления федерального, регионального и муниципального уровней. Необходимо отметить, что стратегии развития туризма должны опираться на местный бюджет и активное привлечение инвестиций путём создания благоприятных условий для бизнеса.

Существенным недостатком стратегий развития туризма в Оренбургской области является отсутствие вопросов государственной поддержки транспортной инфраструктуры региона (аэропорты, железнодорожное, автомобильное сообщения, автомобильные кемпинги и т.д.), а именно эта составляющая оказывает значительное влияние на развитие туризма в регионе.

При разработке программ развития туризма в области необходимо следующее:

Во-первых, предоставлять более полную информацию об основных мероприятиях, входящих в областную целевую программу Оренбургской области. Содержание разделов в принятой на ближайшее пятилетие стратегии не позволяет получить полную, исчерпывающую информацию о мероприятиях, объектах, средствах достижения поставленных целей. Для решения этой проблемы следует разработать пояснения к стратегии с подробным описанием методов, способов, механизмов реализации и оценкой рисков мероприятий стратегии.

Во-вторых, разрабатывать отчёт о количестве и качестве выполненных работ, проведённых мероприятий по окончанию срока реализации стратегии и публиковать его в средствах массовой информации региона. Данные условия позволят выявлять недостатки в программах развития туризма, скоординировать и скорректировать деятельность субъектов индустрии туризма и т.д.

В-третьих, необходимо дополнить стратегию разделом, посвящённым сотрудничеству Оренбургской области с регионами Приволжского Федерального округа: Самарской, Республикой Башкортостан, Республикой Татарстан, для совместного развития туризма.

Такое сотрудничество позволит повысить объём и результативность инвестиций, преодолеть их локально-точечный характер.

Включение этого раздела обусловлено тем, что Оренбургская область относится к региону со средним уровнем развития материальной базы туризма, поэтому развивать туризм «в одиночку» трудно и недостаточно эффективно, если не сказать, что бесполезно. Разработка и планирование совместных мероприятий и туристических маршрутов позволит увеличить туристский поток региона, а, следовательно, и области. Очевидно, что при таком подходе возрастёт информированность потребителей туристских услуг как внутри региона, так и за его пределами. Ещё одним положительным моментом подобного сотрудничества является расширение круга поиска инвесторов и разделение финансирования совместных проектов между бюджетами субъектов округа.

Включение в программу и реализация совместных межрегиональных маршрутов даст преимущество среди потенциальных туристов: потребитель желает получить максимум услуг, впечатлений и информации за относительно короткий промежуток времени, то есть в рамках одного туристического тура, в ходе которого туристы смогут познакомиться с достопримечательностями сразу нескольких областей. Такими межобластными турами могут выступить:

- сплавы по рекам Урал, Белая;
- маршрут «Уральская тропа», реализующая туры по регионам Приволжского и Уральского федеральных округов.
- по следам древних цивилизаций (Челябинская, Оренбургская, Самарская области).

Реализация перечисленных мероприятий в рамках стратегии развития туризма значительно активизирует туристскую индустрию регионов Приволжского федерального округа.

1. Абакумова Г., Горбачёва Н., Пичурина В., Туризм на потоке. // «Российская газета» - Урал № 4723 от 7 августа 2008 г. – с. 5.

2. Добровольская А., Употреблять внутрь. На реализацию новой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма» потребуется 96 миллиардов рублей //Российская Бизнес газета, № 728 (44) от 17 ноября 2009 г. – с. 6-7.

3. Областная целевая программа «Развитие туризма в Оренбургской области на 2007-2010 годы». – 20 с.

4. Областная целевая программа «Развитие туризма в Оренбургской области на 2011-2016 годы» - 20 с.

5. Слесарев В., Развитие туризма в регионах Российской Федерации (проблемы взаимодействия бизнес-сектора, органов государственной власти и некоммерческих организаций) // Власть № 9 - 2009 г. – с.53-55.

6. Стратегия развития туризма Российской Федерации на период до 2015 года. – 15 с.

7. Стрижалковский В.И. «Современное состояние, тенденции и основные направления развития туризма в Российской Федерации // «Федеральный справочник», 2000 г.- с. 25-29.