

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Проведен анализ федеральной и региональных целевых программ развития туризма в Российской Федерации. Систематизированы механизмы и инструменты развития туризма в регионах Приволжского федерального округа.

Ключевые слова: целевые программы развития туризма, механизмы и инструменты развития туризма.

Туристско-рекреационная индустрия в настоящее время является одним из наиболее динамично развивающихся секторов экономики и оказывает стимулирующее воздействие на развитие основных отраслей (производство товаров народного потребления, транспорт, строительство, связь, сельское хозяйство), которое оценивается мультипликативным эффектом, выступающим катализатором экономического и социального развития регионов, повышению качества жизни населения.

Эффективное размещение и управление туристскими ресурсами позволяет решать как экономические, так и социальные задачи развития регионов страны и районов субъектов федерации: обеспечение отдыха, рекреации и восстановление работоспособности населения регионов; увеличение занятости населения; привлечение иностранных инвестиций в отрасль и т. п.

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 (планы развития, 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. [3].

Разработанные стратегии чаще всего представлены в виде целевых программ: федеральных (Федеральная целевая программа (ФЦП) «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)») и региональных целевых программ по развитию туризма.

Целью ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», является повышение конкурентоспособности туристского рынка Российской Федерации, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах.

Кроме того программа предусматривает развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации; повышение качества туристских услуг; продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках. Перечень указанных задач определен с учетом требований комплексного подхода к решению проблемы рационального использования туристско-рекреационного потенциала Российской Федерации с целью повышения конкурентоспособности отечественного рынка туристских услуг.

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.

В настоящий момент все субъекты Российской Федерации имеют целевые программы по развитию туризма на территории своих регионов. Большинство регионов разрабатывают собственные программы, некоторые субъекты осуществляют совместную работу по планиро-

ванию развития туризма на межрегиональном уровне (например, «Стратегия развития туризма в регионах Южного Федерального Округа»).

Подробный контентный анализ программ развития туризма осуществлен на примере регионов Приволжья. В состав Приволжского Федерального округа (ПФО) входят 14 субъектов РФ, каждый из которых на данный момент имеет стратегию развития туризма (таблица 1).

Информация об объемах финансирования программ в Республике Мордовия и Пермском крае отсутствует в связи с прохождением экспертной оценки в министерствах и ведомствах регионов.

Практически во всех субъектах ПФО общий объем финансирования мероприятий программы разбивается на средства из федерального, областного/республиканского, местного бюджетов и иных источников. Удмуртская Республика закладывает в бюджет программы только средства республиканского бюджета

(Самарская и Пензенская области также закладывают только средства областного бюджета). В Кировской области не заложены в программу средства федерального бюджета, а средства местных бюджетов привлекаются по соглашению сторон (в Саратовской области также только средства областного и местного бюджетов). В Ульяновской области финансирование мероприятий программы разбивается также на две группы: средства областного бюджета и внебюджетных источников.

Некоторые субъекты ПФО 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 гг., 2009–2010 гг., 2011–2014 гг.); в Ульяновской области – 2 программы (2005–2010 гг., 2011–2015 гг.); в Республике Чувашия – 2 программы (2005–2010 гг., 2011–2016 гг.) и т. д.

Таблица 1. Действующие целевые программы развития туризма субъектов Приволжского федерального округа

№ п/п	Регион	Название программы	Общий объем финансирования программы
1	Республика Башкортостан	Долгосрочная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Республике Башкортостан» на 2012–2016 годы	123 312,00 млн руб.
2	Республика Марий Эл	Республиканская целевая программа «Развитие туризма в Республике Марий Эл на 2011–2016 годы»	3 083 102 тыс. руб.
3	Республика Татарстан	Долгосрочная целевая программа «Развитие сферы туризма в Республике Татарстан на 2013–2016 годы»	22 956,53 млн руб.
4	Удмуртская Республика	Республиканская целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Удмуртской Республике на 2012–2018 годы»	70 000,0 тыс. руб.
5	Чувашская Республика	Республиканская целевая программа «Развитие туризма в Чувашской Республике на 2011–2016 годы»	4640,67 млн руб.
6	Кировская обл.	Областная целевая программа «Развитие современного туристического комплекса Кировской области» на 2009–2013 годы	110 629 тыс. руб.
7	Нижегородская обл.	Областная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Нижегородской области в 2012–2016 годах»	2 181 704 тыс. руб.
8	Оренбургская обл.	Областная целевая программа «Развитие туризма в Оренбургской области на 2011–2016 годы»	3 421 067,21 тыс. руб.
9	Пензенская обл.	Долгосрочная целевая программа «Развитие туризма в Пензенской области на 2009–2013 годы»	23 329,3 тыс. руб.
10	Самарская обл.	Областная целевая программа «Развитие туристско-рекреационного кластера в Самарской области» на 2011–2014 годы	204 897 тыс. руб.
11	Саратовская обл.	Долгосрочная областная целевая программа «Развитие туризма в Саратовской области» на 2011–2013 годы	38 106,6 тыс. руб.
12	Ульяновская обл.	Областная целевая программа «Развитие туризма в Ульяновской области (2011–2015 годы)»	1 280,5 млн руб.

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»; программа «Развитие туризма в Пермском муниципальном районе Пермского края на 2011–2015 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 федерального уровня является определение приоритетных направлений развития туризма, туристско-рекреационных кластеров на основе ключевых региональных ресурсов [1].

Нами был осуществлен анализ основных инструментов и механизмов развития туризма, которые были сгруппированы по следующим категориям: инвестиционные механизмы; организационные механизмы; нормативные механизмы; финансовые механизмы; кадровые механизмы; механизмы продвижения.

Инвестиционная направленность туристской политики прослеживается во всех регионах ПФО – анализ программ позволяет сделать вывод о комплексном развитии туризма в регионах: практически в каждой целевой программе среди инвестиционных механизмов можно выделить формирование и развитие туристских комплексов, кластеров и центров; проекты по строительству объектов туристского показа, туристской инфраструктуры и т. п.

Исследователи отмечают роль кластерного развития территорий как важного фактора становления конкурентного преимущества региона, значимость кластеров как особого направления динамики региональной экономики [2].

Данные механизмы тесно связаны друг с другом: мероприятия направлены на развитие туристской и обеспечивающей инфраструктуры регионов. Комплексное направление функ-

ционирования позволяет развивать уже имеющиеся туристские объекты, а также формировать новые.

Кроме тенденции комплексного развития туристских территорий, анализ целевых программ позволил сделать вывод о выделении видов туризма, являющихся приоритетными для регионов: детский, экологический, культурно-исторический. Помимо традиционных видов, появляются новые, одним из которых является научный туризм [5].

С представленными в таблице 2 механизмами тесно связана группа нормативных инструментов. В целевых программах Республики Башкортостан, Самарской, Саратовской и Ульяновской области конкретные инструменты данного механизма не указаны. В программах Республики Марий Эл и Чувашской Республики определена ориентация на формирование современной нормативной правовой базы и основ системы государственного регулирования туристской деятельности, в частности – внесение предложений по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере туризма Российской Федерации; разработку законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих сферу туризма на республиканском уровне и др.

В целевой программе Удмуртской Республики уделяется внимание разработке различных нормативных документов: положение о добровольной аккредитации экскурсоводов, гидов-переводчиков, гидов-проводников, осуществляющих экскурсионно-туристический показ объектов культурного наследия, расположенных на территории Республики; положение о конкурсе проектов по развитию туристической инфраструктуры муниципальных образований в Республике и др.

В Кировской области планируется подготовка нормативных правовых актов о внесении изменений в действующие нормативные правовые акты области, касающиеся развития туризма. Планируется также разработать положение о предоставлении субъектам туристской индустрии субсидий на возмещение затрат, связанных с оплатой услуг по разработке средств индивидуализации, сертификации услуг, положение об областном конкурсе среди субъектов индустрии туризма, положение о конкурсе для российских журналистов на лучший материал об области.

Целевая программа Оренбургской области предусматривает разработку проекта стратегии развития туризма в Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года, утвер-

Таблица 2. Инструменты инвестиционного и финансового механизмов развития туризма в регионах ПФО

№	Регион	Инвестиционные механизмы	Финансовые механизмы
1	Республика Башкортостан	Строительство объектов инфраструктуры туристских кластеров: коллективных средств размещения, предприятий придорожного сервиса, туристских аттракционов и т. п.	Субсидирование строительства комплекса обеспечивающей инфраструктуры: автодорог, систем энерго- и теплоснабжения, связи и т. п. – в привязке к создаваемым объектам туристской инфраструктуры
2	Республика Марий Эл	1. Реконструкция имеющегося санаторно-курортного комплекса Республики. 2. Создание системы туристско-рекреационных кластеров региона. 3. Развитие сети предприятий общественного питания, специализирующихся на выпуске национальных блюд.	–
3	Республика Татарстан	1. Создание базового пакета инвестиционных предложений и проектов развития инфраструктуры туризма республики. 2. Капитальное строительство и модернизация объектов обеспечивающей инфраструктуры приоритетных туристско-рекреационных кластеров и туристских центров («Казань», «Новая Тура», «Древний город Болгар», «Остров-град Свияжск», «Берега Елабуги», др.)	Использование возможности софинансирования бюджетных средств и средств инвесторов (бюджетные средства – в обеспечивающую инфраструктуру, средства инвесторов – в объекты туристско-рекреационного назначения).
4	Удмуртская Республика	–	–
5	Чувашская Республика	–	–
6	Кировская обл.	1. Создание базы инвестиционных предложений в сфере туризма. 2. Содействие развитию инфраструктуры и материальной базы туризма.	–
7	Нижегородская обл.	Строительство музейно-туристских комплексов и музеев.	1. Субсидии на возмещение части процентной ставки по кредитам коммерческих банков на поддержку субъектов туристской деятельности (субъекты туристской деятельности – организации и индивидуальные предприниматели, реализующие проекты в сфере туризма); 2. Предоставление грантов на развитие сельского туризма.
8	Оренбургская обл.	1. Создание туристско-рекреационного кластера «Соленые озера». 2. Разработка проекта в сфере туризма «Оренбургская Тарпания».	Возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие инфраструктуры в туристских объектах.
9	Пензенская обл.	–	1. Софинансирование разработки и изготовления инвестиционных проектов и проектной документации по сельскому туризму, в т. ч. фольклорной деревни, центров ремесел, усадеб, туристских баз и комплексов и др. 2. Субсидирование расходов на содержание, строительство и развитие инфраструктуры сельского туризма.
10	Самарская обл.	1. Развитие материальной базы туристской отрасли и создание благоприятных условий для формирования туристско-рекреационного кластера в области. 2. Создание презентационного пакета инвестиционных проектов в сфере туризма.	–

1	2	3	4
11	Саратовская обл.	Формирование условий для привлечения инвесторов к реализации проектов, обеспечивающих улучшение туристской инфраструктуры на территории области, развития предпринимательства в сфере туризма и внедрения механизма государственно-частного партнерства в сфере туризма	–
12	Ульяновская обл.	–	Предоставление из областного бюджета субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных районов, возникающих в связи с реализацией мероприятий

ждаемой постановлением Правительства Оренбургской области. Кроме того, планируется подготовка методических рекомендаций для разработки программ развития туризма в муниципальных образованиях области; разработка порядка предоставления субсидий на возмещение из областного бюджета части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие инфраструктуры в туристских объектах, утверждаемого постановлением Правительства Оренбургской области.

В таблице 3 представлены механизмы продвижения туристских продуктов регионов ПФО.

Механизмы продвижения подробно расписаны в целевых программах всех субъектах ПФО. В ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» одной из задач обозначено продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках [4].

Поэтому все обозначенные на федеральном уровне задачи: развертывание информационно-пропагандистских кампаний, создание сетей информационных центров и пунктов; организация и проведение межрегиональных, общероссийских и международных выставок, форумов и иных мероприятий, направленных на создание положительного имиджа страны как привлекательного направления для туристов; находят решение на региональном уровне.

Последняя группа механизмов, выделенных в ходе анализа программ развития туризма в регионах ПФО – инструменты кадрово-

го механизма. Все субъекты без исключения, уделяют данным вопросам повышенное внимание.

Все инструменты, представленные в программах можно разделить по следующим направлениям:

1. Работа с высшими учебными заведениями региона (совершенствование деятельности учебных заведений, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для индустрии туризма – Республика Марий Эл, Чувашская республика; развитие системы подготовки кадров в сфере туризма, включая высшее и среднее профессиональное образование, повышение квалификации и подготовку кадров – Республика Татарстан).

2. Повышение квалификации специалистов туристской индустрии (проведение тренингов и семинаров, организация непрерывного обучения – Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Саратовская область; организация обмена опытом и стажировок специалистов сферы туризма – Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Нижегородская область).

3. Создание научной и методической базы туризма (разработка методических рекомендаций по приему и обслуживанию туристов – Чувашская Республика; совершенствование научного обеспечения туристской деятельности – Кировская область; научное обеспечение туристской деятельности – Саратовская область, Республика Марий Эл).

4. Проведение конкурсов профессионального мастерства (организация и проведение

Таблица 3. Механизмы продвижения туристских продуктов регионов ПФО

№	Регион	Механизмы продвижения
1	Республика Башкортостан	<ol style="list-style-type: none"> 1. Участие в выставочно-ярмарочных и конгрессных мероприятиях туристической направленности, проводимых в Российской Федерации и за рубежом. 2. Создание и демонстрация кинофильмов, телепередач, видеосюжетов туристской тематики. 3. Размещение соответствующих рекламных материалов в СМИ.
2	Республика Марий Эл	<ol style="list-style-type: none"> 1. Продвижение туристского продукта путем участия в туристских выставках, конференциях, форумах, семинарах, проводимых на территории Российской Федерации и за ее пределами. 2. Проведение маркетинговых исследований в сфере туризма Республики Марий Эл. 3. Создание и рекламное продвижение туристского бренда Республики Марий Эл.
3	Республика Татарстан	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развертывание информационно-пропагандистских кампаний и проведение комплекса других мероприятий, направленных на формирование и продвижение туристского продукта Республики как привлекательного направления для туристов. 2. Проведение исследований туристского рынка республики, связанных с оценкой туристского потенциала, качества и конкурентоспособности турпродукта.
4	Удмуртская Республика	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание и актуализация единой базы данных объектов туристской индустрии в Республике. 2. Освещение деятельности в туристской индустрии, осуществляемой в Удмуртской Республике, в средствах массовой информации сети Интернет. 3. Организация и проведение рекламно-информационных туров, пресс-туров для представителей печатных и электронных СМИ. Проведение конкурса на лучший журналистский материал о туризме республики по итогам пресс-туров. 4. Участие Республики в региональных, российских и международных туристских выставках, семинарах, конференциях, форумах по вопросам развития внутреннего и въездного туризма.
5	Чувашская Республика	<ol style="list-style-type: none"> 1. Формирование и продвижение туристского продукта Республики посредством: <ul style="list-style-type: none"> – разработки мероприятий, направленных на развитие и совершенствование существующего туристского предложения; – создания и поддержки республиканского туристско-информационного центра; – организации и проведение информационно-рекламных и пропагандистских специализированных туров по Республике.
6	Кировская область	<ol style="list-style-type: none"> 1. Участие в организации и проведении событийных мероприятий: фестивалей, праздников, акций. 2. Организация размещения информационных материалов о туристской привлекательности области в специализированных международных и российских средствах массовой информации. 3. Участие области в крупных российских и международных туристских выставках единым региональным стендом.
7	Нижегородская область	<ol style="list-style-type: none"> 1. Размещение информации о турпотенциале области в российских и зарубежных СМИ. 2. Проведение для российских и зарубежных СМИ и туроператоров рекламно-информационных туров, в том числе связанных с ополчением 1612 года. Проведение фестивалей и других событийных мероприятий. Проведение конкурса «Лидеры нижегородской туристской индустрии» и участие в конкурсах в сфере туризма. 3. Создание интерактивной карты планирования маршрутов, геоинформационной системы и виртуальной модели объектов показа Нижегородской области с тиражированием на CD-дисках.
8	Оренбургская область	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание, поддержка и продвижение информационного портала и интерактивной карты «Туризм и сервис Оренбуржья». 2. Проведение мониторинга туристических предпочтений населения Оренбургской области и других регионов. 3. Популяризация туристского продукта Оренбургской области. 4. Организация и участие в региональных выставках. 5. Проведение информационных туров по объектам туристской инфраструктуры Оренбургской области для СМИ, турагентов и туроператоров области и др.
9	Пензенская область	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработка и изготовление сувенирной и подарочной продукции. 2. Разработка и изготовление рекламно-информационной и презентационной продукции для продвижения сельского турпродукта; рекламно-информационной продукции в виде буклетов, плакатов и баннерной продукции о туристском потенциале области; участие в региональных, российских и международных выставках, конференциях и т. п. 3. Изготовление и установка туристских дорожных указателей.

1	2	3
10	Самарская область	1. Организация и проведение презентаций туристских возможностей области в регионах России и за рубежом, в том числе на международных и межрегиональных выставках. 2. Организация целевых информационно-рекламных кампаний направленных на продвижение области на территории РФ и за рубежом. 3. Разработка и изготовление сувенирной продукции символикой Самарской области. 4. Создание, проведение поддержка акций, форумов, фестивалей и прочих мероприятий, способствующих развитию приоритетных направлений туризма.
11	Саратовская область	Рекламно-информационная деятельность в сфере туризма, направленная на формирование положительного туристского имиджа области.
12	Ульяновская область	1. Изготовление рекламной полиграфической продукции о туристских ресурсах. 2. Разработка туристской карты. 3. Создание и развитие интернет-ресурсов с информацией о туризме в Ульяновской области (www.goulyanovsk.ru). 4. Создание рекламных фильмов об Ульяновской области. 5. Размещение публикаций о туристских ресурсах и проектах Ульяновской области в СМИ.

ежегодного конкурса студенческих, авторских проектов, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма – Оренбургская область, Проведение областных конкурсов между предприятиями туристской отрасли; областных конкурсов профессионального мастерства среди гостиниц, туристических фирм, предприятий общественного питания и т. п. – Пензенская область) и др.

Анализ мероприятий и механизмов реализации программ развития туризма в субъектах ПФО позволяет сделать вывод о преимущественном использовании стандартных инструментов для развития туризма в регионах. Для повышения эффективности механизма реализации нами предложено осуществлять конкретизацию инструментария по вышеназванным направлениям с учетом специфики регионов.

27.05.2013

Список литературы:

1. Ермакова, Ж. А. Региональные программы развития туризма : содержание, особенности, результаты / Ж. А. Ермакова, И. Л. Полякова, Ю. Е. Холодилина // География туризма. – 2010. – Вып. № 10. – С. 104–111.
2. Обоснование приоритетных направлений эффективного развития региональных кластеров различной типологии / И.Н. Корабейников [и др.] // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2009. – № 5. – С. 55–61
3. Стрижалковский, В. И. «Современное состояние, тенденции и основные направления развития туризма в Российской Федерации / В. И. Стрижалковский // Федеральный справочник. – 2000. – С. 25–29.
4. Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/361> – Дата обращения : 06.05.2013.
5. Холодилина, Ю. Е. Ресурсный потенциал региона как основа развития научного туризма / Ю. Е. Холодилина // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2012. – № 8. – С. 169–173.

Сведения об авторе:

Полякова Ирина Леонидовна, соискатель кафедры управления персоналом, сервиса и туризма
Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6405, тел. 8 (3532) 372448, e-mail: up_osu@mail.osu.ru

UDC 332.145

Polyakova I.L.

Orenburg state university, e-mail: up_osu@mail.osu.ru

IMPLEMENTATION MECHANISMS OF REGIONAL TOURISM DEVELOPMENT PROGRAM TARGETS IN THE RUSSIAN FEDERATION

An analysis of federal and regional programs for tourism development in the Russian Federation. Identified the mechanisms and instruments of development of tourism in the regions of the Volga Federal District.

Key words: target program for the development of tourism, mechanisms and tools for tourism development.