

НИКОЛАЕВ Евгений Михайлович

Международная туристская академия;
Московский гуманитарный университет (Москва, РФ);
кандидат экономических наук, доцент; Вице-президент МТА;
em@traveller.msk.ru

О научных основах формирования целевых установок при разработке программ развития туризма с учётом территориальных особенностей Российской Федерации

Статья посвящена анализу федеральных, региональных и муниципальных программ развития туризма на территории Российской Федерации. Сравнение программ различных уровней позволяет сделать вывод об идентичности основных подходов к их разработке и, как следствие, отсутствию учёта уровней государственного управления и регулирования, территориальных различий, различий во властных полномочиях и возможностях органов государственной, региональной и местной власти. На основе проведённого сравнительного анализа сформулированы необходимость формирования разных целевых установок при разработке программ развития туризма для разных уровней органов власти и территориальных единиц. Предложена система распределения целевых функций и вытекающих из них задач по уровням государственного управления при разработке программ развития сферы туризма в Российской Федерации. Сделаны выводы о необходимости дифференцированного подхода к управлению сферой туризма в зависимости от отраслевой и социально-культурной специализации тех или иных регионов страны. Эти выводы позволяют выработать в дальнейшем классификацию регионов России по признаку их пригодности и перспективности для развития туристской инфраструктуры и интенсификации туристских потоков. Предложена система стратификации целей и задач, формулируемых в программах развития сферы туризма на разных властно-территориальных уровнях. Таким образом, в статье предложены научные основы формирования целевых установок и задач, которые необходимо использовать при разработке концепций, стратегий и программ развития сферы туризма. Использование выводов, содержащихся в статье, позволит также кардинально изменить принципы и методы разработки государственных, региональных и муниципальных программ развития туризма и, соответственно, повысить их эффективность.

Ключевые слова:

туризм, целевые установки, программы развития туризма, территориальные особенности, уровни органов власти, дифференциация подходов, стратификация целей

Развитию туризма в Российской Федерации в последние годы уделяется определённое внимание со стороны органов государственной власти. Систематически на федеральном уровне принимаются государственные программы развития туризма, которые получают «подкрепление» на региональном и муниципальном уровнях путём принятия региональными и местными органами власти своих аналогичных программ. Однако, на наш взгляд, в большинстве случаев эти программы исходят из несколько механистического подхода, дублируя как структуру федеральной целевой программы (ФЦП), так и её сущностное наполнение. Анализ этих государственных документов показывает, что уже на федеральном уровне заложена серьёзная методологическая ошибка в разработке программ, вызванная отсутствием у их разработчиков понимания того, что в зависимости от территориального уровня должны изменяться целевые функции данного документа. Проблема создания целостных целевых программ развития туризма федерального и регионального уровня занималась не слишком большое количество исследователей и организаций. Так, например, действующую федеральную целевую программу развития туризма разрабатывал ОАО «Научно-исследовательский центр инновационных технологий» (НИЦИТ) под руководством А.Г. Шнайдера, автора монографии «Развитие туризма в России» [9]. Правда, это единственная работа данного уважаемого автора и его соавторов, которые никогда ранее туризмом не занимались, а работали на ниве технических наук и изобретательства. Это, по-видимому, и наложило на разработанную ими ФЦП отпечаток механистичности и фактического тиражирования набора простых решений по всей территории страны, без учёта территориального разнообразия и различных уровней управления. В дальнейшем данный подход к созданию программ развития туризма был применён этой группой разработчиков во многих региональных программах (по оценке

самого автора А.Г. Шнайдера в 25-26 регионах России) [6].

Проиллюстрируем вышесказанное несколькими примерами. В действующей в настоящий момент ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)»¹ в качестве основных целей, которые были сформулированы на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 28 июля 2011 г., указаны: повышение конкурентоспособности отечественного туристского рынка, создание условий для развития туристской инфраструктуры, привлечение инвестиций в отрасль. Также отмечено, что мероприятия Программы направлены на повышение эффективности продвижения национального туристского продукта на внутреннем и международном рынках и на совершенствование системы подготовки кадров.

Можно согласиться, что федеральные органы власти должны заниматься продвижением национального турпродукта на международном рынке. Но вот продвижением турпродукта на внутреннем рынке федеральным властям точно заниматься не стоит. Этим должны заниматься региональные и муниципальные органы власти, причём именно тех регионов, для которых туризм является значимой и перспективной отраслью.

Также интересен подход к формулированию целей развития туризма, заложенный в «Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года»². В частности, в ней говорится: «Туризм сегодня должен стать локомотивом развития регионов, связующим звеном между коммерческими интересами различных сфер бизнеса,

¹ О Федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы): Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 г. №644 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 18.09.2012 № 936, от 18.02.2014 № 121).

² «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.05.2014 г. №941-р.

приоритетами государственной политики и культурными потребностями общества. Единство целей и задач развития страны позволит успешно реализовывать программно-целевые инструменты для роста культурного уровня, духовного потенциала и благосостояния страны и каждого её гражданина. Таким образом, целью развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года является комплексное развитие внутреннего и въездного туризма с учётом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах Российской Федерации². То есть, туризму в «Стратегии» отведена роль «локомотива развития регионов» и «связующего звена», что конечно очень лестно для туризма, но совершенно не реально для большинства регионов страны, особенно для тех, которые специализируются на промышленном или сельскохозяйственном производстве, или на добыче полезных ископаемых. Разумеется, и в некоторых таких регионах туризм имеет право на существование, но точно не в роли «локомотива» и «связующего звена». Также, на наш взгляд, объявлять стратегической целью на федеральном уровне власти «комплексное развитие внутреннего и въездного туризма» не совсем правильно, так как для Российской Федерации, за исключением небольшого количества регионов (Сочи, Крым, Горный Алтай, Кавказские Минеральные Воды и аналогичные регионы), туризм всегда будет вспомогательной деятельностью, безусловно, важной и нужной, но отнюдь не первостепенной. И в этом нет ничего страшного, так как для Норильска, Мурманска, Магадана, Челябинска, Череповца и многих других промышленных центров страны он и не должен быть главным «локомотивом развития». Для них, напротив, выездной (по отношению к каждому из подобных регионов) туризм, как внутророссийский, так и зарубежный, является более приоритетным, поскольку необходимо систематически оздоравливать собственное население, живущее в весьма неблагоприятных климатических и экологических условиях.

Если посмотреть, какие цели сформулированы в региональных программах развития туризма, то можно увидеть точно такой же подход.

Так, например, Постановлением Правительства Республики Карелия от 29.04.2009 г. №93-П и распоряжением Правительства Республики Карелия от 09.08.2011 г. №455р-П утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие туризма в Республике Карелия на 2012–2015 годы»³. В качестве цели данной программы провозглашено создание условий для устойчивого роста организованного туристского потока в Республику Карелия, расширение спектра туристских услуг для удовлетворения потребностей жителей Карелии, российских и иностранных граждан. А задачами данной программы являются:

- содействие в привлечении отечественных и иностранных инвестиций в инфраструктуру туризма и гостиничного бизнеса;
- повышение степени использования туристского потенциала;
- сглаживание неравномерности в распределении туристской активности на территории республики;
- повышение роли организованного туризма в структуре туристской активности на территории республики;
- вовлечение населения республики в туристскую деятельность.

Те же самые цели и задачи рекомендованы органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Карелия при разработке мероприятий (программ) по развитию туризма на соответствующих территориях.

Пожалуй, для Карелии внимание к туризму вполне оправдано, особенно если учесть опыт её ближайшего соседа – Финляндии. Хотя некоторые поставленные региональными властями задачи кажутся не слишком разумными. Финны, например, не ставят

³ «О долгосрочных целевых программах Республики Карелия»: Постановление Правительства Республики Карелия от 29.04.2009 г. №93-П.

и никогда не ставили перед собой задачи «сглаживать неравномерность распределения туристской активности по территории». С учётом наличия труднодоступных участков и регионов (лесных чащ, болот, ледниковых каменистых отложений), думается, что лучше, по аналогии с Финляндией, эффективно использовать наиболее пригодные для туризма районы, а не «размазывать» инвестиции и организационные усилия властей по всей площади республики для весьма сомнительного «сглаживания неравномерности».

Чтобы не сложилось впечатление, что только Карелия продемонстрировала похожий на федеральный уровень «размах желаний», приведём ещё один пример, весьма далёкий в географическом плане от этой западной республики.

В Тюменской области также была разработана Государственная программа Тюменской области «Основные направления развития внутреннего и въездного туризма до 2020 года»⁴. Целью этой программы является «создание условий для формирования региональных турпродуктов и повышения их конкурентоспособности на российском и международном туристских рынках», а её задачи сформулированы следующим образом:

- содействие развитию предприятий туристского комплекса Тюменской области;
- формирование и продвижение туристского продукта на российском и международном туристских рынках.

Таким образом, мы видим отсутствие существенных различий в целевых функциях развития туристской сферы на федеральном и региональном уровнях. Может быть, на муниципальном уровне ставятся иные цели и задачи развития туризма? Для ответа на этот вопрос приведём пример муниципальных программ развития туризма.

⁴ Постановление Правительства Тюменской области от 22.12.2014 г. №686-п (с изм. и доп.) «Об утверждении Государственной программы Тюменской области «Основные направления развития внутреннего и въездного туризма до 2020 года».

Так, в Славском районе Калининградской области была разработана Муниципальная программа «Развитие туризма на территории муниципального образования «Славский муниципальный район» на 2015–2020 годы»⁵. Цель программы: «Формирование условий по созданию на территории муниципального образования «Славский муниципальный район» конкурентоспособного туристско-рекреационного комплекса на основе эффективного использования туристического потенциала района и имеющихся ресурсов, сохранение природного, культурно-исторического наследия Славского района». Интересно и необычно то, что муниципальные разработчики сформулировали целых 8 задач развития туризма в муниципальном районе (в приведённом выше примере Тюменской области сформулировано лишь 2 задачи):

- 1) создание и продвижение новых туристических маршрутов на территории муниципального образования «Славский муниципальный район»;
- 2) создание центров притяжения туристов на территории муниципального образования «Славский муниципальный район»;
- 3) создание системы информирования туристов для обеспечения удобства пребывания и навигации на территории муниципального образования «Славский муниципальный район»;
- 4) продвижение туристического потенциала муниципального образования «Славский муниципальный район»;
- 5) формирование инвестиционных площадок, улучшение инвестиционной привлекательности Славского муниципального района;
- 6) развитие событийного туризма на территории муниципального образования «Славский муниципальный район»;

⁵ Постановление Администрации МО «Славский муниципальный район» от 10.07.2014 г. №728 «Об утверждении муниципальной Программы «Развитие туризма на территории муниципального образования «Славский муниципальный район» на 2015–2020 годы».

- 7) благоустройство мест массового отдыха на территории муниципального образования «Славский муниципальный район»;
- 8) оказание содействия предпринимателям малого и среднего бизнеса в сфере туризма на территории муниципального образования «Славский муниципальный район».

Можно было бы только приветствовать постановку столь масштабных задач развития туризма в муниципальном районе, если бы не его фактические возможности. Так, из всей территории района 92% занято землями сельскохозяйственного назначения, лесами и водными объектами. При этом, 63% всех земель района лежит на 1–4 метра ниже уровня моря и с них откачивают воду 60 осушительных насосных станций. Поэтому, задачи №№ 1, 2 и 3, поставленные разработчиками программы, выглядят несколько надуманными. Из мест размещения туристов район обладает всего 5-ю гостевыми домами, причём все они расположены в посёлках района. Сам город Славск не имеет ни гостиницы, ни гостевого дома, что делает малоэффективной разработку туристских маршрутов, поскольку туристы в Славске остановиться на ночлег не могут и, соответственно, большая часть доходов от туризма будет уходить в другие районы Калининградской области, где индустрия гостеприимства более развита. Поэтому и решение задачи №4 теряет смысл – туристского потенциала у района практически не существует (есть только некоторый экскурсионный потенциал), следовательно, «продвигать» пока просто нечего.

Таким образом, остаются задачи с 5 по 8, которые сформулированы абсолютно верно, и реализация которых позволит в дальнейшем начать реализацию задач с 1 по 4.

Ещё оригинальнее выглядит Муниципальная программа «Развитие туризма в Кирсановском районе» на 2014–2020 годы⁶

⁶ Постановление администрации района от 11.11.2013 № 1226 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие физической культуры, спорта и туризма в Кирсановском районе на 2014–2020 годы».

(Тамбовская область). Цель программы: «Формирование и сохранение конкурентоспособной туристской индустрии, способствующей социально-экономическому развитию Кирсановского района». Всю коичность данной цели можно понять, если проанализировать поставленные программой задачи, а также ознакомиться с фактическим состоянием туристской индустрии района.

Задач развития туризма в Кирсановском муниципальном районе поставлено немало:

- 1) создание благоприятных условий для развития туристской отрасли Кирсановского района;
- 2) развитие различных видов туризма – таких как: событийный (основанных на разработке ключевых событий года и своевременном информировании о них), природно-рекреационный и историко-культурный, паломнический, спортивно-оздоровительный, сельский, внутренний и въездной, участие в туристических праздниках Рахманинова, Лермонтова, Боратынского;
- 3) создание и использование в туристических целях сельских гостевых домов;
- 4) создание условий для развития основных центров туризма и туристских зон;
- 5) совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере туризма;
- 6) осуществление сотрудничества с соседними районами с целью создания межрайонных туристских маршрутов;
- 7) привлечение инвестиций на развитие материальной базы туристской индустрии.

Такое обилие задач, поставленных для развития туризма в Кирсановском районе Тамбовской области, очень слабо коррелирует с индикативными показателями, к которым призывают стремиться разработчики программы. Целевые индикаторы и показатели программы, а также их значения на последний год реализации предлагаются разработчиками следующие:

- количество туристов, посетивших Кир-

сановский район в период 2014–2020 годы – 200 чел.;

- количество туристов принявших участие во внутреннем туризме в период 2014–2020 годы – 300 чел.;
- планируется создать к 2020 г. 1 гостевой дом.

Встаёт законный вопрос: а стоило ли разрабатывать программу, чтобы добиться таких «весомых» показателей? Можно предположить, что если муниципальные власти Кирсановского района вообще ничего не будут делать для развития туризма за эти 6 лет, то целевые показатели все равно будут благополучно достигнуты.

Приведённые примеры, а также анализ других программ развития туризма в Российской Федерации показывают, что как в исполнительной, так и в законодательной власти на всех её уровнях (от федерального до муниципального и поселкового) отсутствует понимание как самих целевых функций развития туризма, так и системы задач, которые следует формулировать и решать в каждом конкретном случае. К сожалению, и в научном обороте не сформулированы в достаточной степени ни целеполагание для каждого уровня государственного управления, ни система постановки задач для достижения сформулированных целей. Именно поэтому автор этой статьи полагает, что важнейшей задачей сегодняшнего дня является устранение данной ситуации и разработка научно обоснованных принципов формирования целей как федеральных, так и региональных концепций и программ развития туризма с учётом территориальных особенностей Российской Федерации. Многие исследователи сферы туризма обращали внимание на необходимость изменения механистических подходов к разработке программ развития туризма. Об этом, например, писали С.А. Боголюбова [1], И.Б. Кумышева [2], В.А. Морозов [5], С.А. Севастьянова [7], А.Д. Чудновский [9] и другие авторы.

С научной точки зрения **у разных уровней государственного управления не может**

быть одинаковых целей в развитии как экономики в целом, так и отдельных её отраслей. Это вытекает из кардинального различия функций, осуществляемых разными уровнями государственной власти. Очевидно, что целью деятельности главы поселкового совета не может быть создание и укрепление обороноспособности страны, или развитие железнодорожного сообщения. Соответственно, было бы весьма странно, если среди целей Президента России значился бы ремонт коровника в Кирсановском районе Тамбовской области, или активизация работы поселкового дома культуры.

Грамотная научная стратификация целей по уровням государственного управления является залогом оптимального и сбалансированного развития общества и государства. При этом целевые функции на разных государственных уровнях должны находиться в разумном соподчинении, грамотно координироваться и дополнять друг друга, обеспечивая сбалансированное развитие всего комплекса общественных отношений. Все это в полной мере относится и к сфере туризма, которая является одним из самых сложных и многообразных объектов государственного управления, причём применительно к Российской Федерации пока, увы, обделённым вниманием.

Следует сразу подчеркнуть, что региональные различия в Российской Федерации столь велики, что для разных территориальных единиц должны формулироваться совершенно разные цели в сфере туризма и ставиться разные задачи для достижения выдвинутых целей. Причём, даже в границах одной области (края, республики), а иногда и одного района (муниципалитета, города) различия также бывают настолько велики, что необходимо формулировать для каждого «кусочка» территории разные цели развития туризма.

На наш взгляд, на федеральном уровне в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»

сформулированы цели и задачи, которые совершенно не соответствуют этому уровню. Проанализируем их.

Цель ФЦП, провозглашённая в этом документе, «повышение конкурентоспособности туристского рынка Российской Федерации, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах». Это могло бы быть принято в качестве цели Российской Федерации, если бы туризм и индустрия гостеприимства играли бы для страны, хотя бы в обозримой перспективе, ключевую роль. Например, составляли бы в структуре валового внутреннего продукта (ВВП) более 20% и стояла задача довести удельный вес туризма и гостеприимства до 40-50% ВВП. Этого нет, и, скорее всего, никогда не будет, просто потому, что Россия – это не Кипр, не Мальта и не Доминиканская Республика. Сейчас органами Росстата доля туризма в ВВП оценивается менее чем в 2%, и даже если представить себе фантастическую ситуацию её взрывного роста в 10 раз, то и это не станет решающим фактором развития страны.

Задачи, обозначенные в ФЦП: «развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации», «повышение качества туристских услуг», «продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках». Как видим, задачи сформулированы настолько абстрактно, что и выполнить их постараются, скорее всего, также «абстрактно». У Российской Федерации нет единого туристско-рекреационного комплекса. В стране есть отдельные регионы, очагово разбросанные по огромной территории, пригодные для создания в них современных туристско-рекреационных комплексов, или кластеров. Прежде чем развивать туристско-рекреационные комплексы, их надо создать, как, например, это было сделано в курортном регионе Большого Сочи в связи с подготовкой к Олимпиаде-2014. После его создания этот комплекс, безусловно, можно и нужно дальше развивать. Сейчас в распоряжении России

появился ещё один весьма перспективный регион для использования в туристско-рекреационных целях – это Крым с его черноморским и азовским побережьем. Однако для превращения его в комплекс современных туристских кластеров потребуются усилия, превосходящие те, что были сделаны в Сочи, а также нормализация международной обстановки, сложившейся вокруг Крыма. Не меньших усилий потребует и регион Кавказских Минеральных Вод, а также регионы Алтая и Байкала, которые по своим природным условиям и лечебно-рекреационному потенциалу могут быть постепенно приближены к среднемировому уровню. Распылять усилия по «развитию туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации» на всю Россию – совершенно бесперспективно. Это приведёт к воспроизводству подходов, продемонстрированных в Кирсановском районе Тамбовской области и иже с ним.

Вторая и третья задачи, поставленные в ФЦП, могут быть реализованы (разумеется, не в период до 2018 года) после создания в стране нескольких крупных, высокотехнологичных, современных туристско-рекреационных комплексов, состоящих из нескольких кластеров каждый. Именно тогда появится возможность и смысл «повышать качество туристских услуг» и «продвигать туристский продукт Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках». Правда, поскольку единого туристского продукта Российской Федерации просто не существует (что, по-видимому, не ведомо разработчикам ФЦП), придётся выбрать именно тот региональный продукт, который будет соответствовать мировым стандартам туристского обслуживания, а лучше – превосходить эти стандарты. Иначе на международный рынок можно и не пробиться!

Все изложенное выше отнюдь не означает, что на федеральном уровне невозможно сформулировать целевые функции развития туризма. Просто эти целевые функции совсем другие, не имеющие ничего общего с теми,

что провозглашены в ФЦП.

На уровне Российской Федерации как страны, цели развития сферы туризма следующие:

1. Идеологические и политические цели: демонстрация населению других стран миролюбия, доброжелательности, гостеприимства нашей страны, высокого качества жизни населения, которого удалось добиться России, наличия в стране многоплановой и постоянно развивающейся культуры, передовой науки, бережного отношения к природе, высокого уровня безопасности и т.п. Именно туризм наиболее быстро и эффективно формирует у населения других стран дружеское отношение к стране посещения, что делает практически невозможным для местных политиков создание «образа врага» по отношению к этой стране. На сегодняшний день – это весьма актуально для Российской Федерации.

2. Демографические и миграционные цели: стремление добиться сбалансированного во времени и по отдельным территориям роста численности населения страны как за счёт совершенствования лечебно-рекреационного влияния туризма, так и за счёт эффективного регулирования с помощью туризма миграционных процессов, что в условиях затяжного демографического спада является важнейшей общегосударственной задачей. Не секрет, что мигранты (не путать с нелегальными переселенцами!), желающие переселиться на постоянное место жительства в ту или иную страну, предварительно несколько раз посещают её в качестве туристов. В развитых странах давно существует понятие миграционного туризма (это особенно характерно для Канады, Австралии, США, Германии), который знакомит потенциальных мигрантов со страной, а соответствующие службы страны – с потенциальными новыми гражданами.

3. Общеэкономические цели, среди которых следует выделить два основных направления. Первое – ознакомление с помощью туризма иностранных бизнесменов и инвесторов с возможностями различных ре-

гионов страны по созданию для бизнеса оптимальных условий работы. Второе – использование возможностей туризма для поддержания положительного валютного баланса, так как въездной туризм – это мощное средство привлечения в страну валютных ресурсов, а выездной туризм – столь же мощное средство вывоза валюты из страны. Также к этой группе целей следует отнести создание законодательных, организационных и экономических преференций тем регионам страны, которые являются наиболее перспективными для развития сферы туризма. Причём, эти преференции не должны распространяться на всю территорию страны, а быть сконцентрированы лишь в регионах, наиболее перспективных для туризма. Иначе вся туристско-рекреационная сфера так и останется в России на уровне среднестатистического сельского района.

Такой экономической цели, как наполнение федерального бюджета за счёт туризма, в такой стране, как Россия, стоять вообще не должно, так как, в случае увеличения налоговой нагрузки на туризм он довольно быстро умрёт, и федеральный бюджет все равно ничего не получит, а, следовательно, не будут достигнуты и сформулированные выше федеральные цели. У России есть огромное количество возможностей по наполнению федерального бюджета без привлечения к этому туристских предприятий. В тоже время, синергетическое влияние туризма (то есть – мультипликативный эффект, создаваемый туризмом) на развитие большого количества смежных отраслей производства и сервиса, на привлечение в страну инвестиционных ресурсов из-за рубежа, будет гораздо полезнее, чем прямое интенсивное налогообложение турфирм и индустрии гостеприимства.

Указанные три группы целей – вполне достаточное количество целевых функций для федерального уровня власти в сфере туризма. Остальное должны взять на себя региональные и муниципальные власти, о чем речь пойдёт ниже.

Региональный уровень власти, то есть субъекты Федерации (области, края и республики), в качестве целевых функций в сфере туризма должны сосредоточиться на следующем:

1. Решение региональных демографических и миграционных проблем. Туризм – очень действенный метод регулируемого привлечения мигрантов для переселения в демографически депрессивные территории. Организация специальных ознакомительных туров для потенциальных мигрантов в регионы, нуждающиеся в «свежей крови», позволяют решить данную проблему гораздо быстрее, чем любые анонсы в печати или в интернете. Взаимодействие в сфере туризма региональных властей демографически депрессивных территорий и территорий, имеющих избыточную рабочую силу, что характерно для некоторых российских кавказских республик, позволит грамотно и эффективно решить данную проблему. Также целью региональных властей демографически депрессивных территорий может стать использование возможностей туризма при реализации общегосударственных программ добровольно переселения на Родину соотечественников, проживающих за рубежом.

2. Экономические и инвестиционные цели. В отличие от федерального уровня, некоторые региональные бюджеты могут и должны иметь ощутимый доход от сферы туризма и гостеприимства. Так, курортные регионы страны, а также регионы, обладающие значимым культурно-историческим и природным наследием, при грамотном и эффективном его использовании вполне способны формировать за счёт туризма существенную долю своего бюджета. Именно в таких регионах необходимо предпринять все возможные усилия для создания инвестиционной привлекательности индустрии гостеприимства. Региональным властям также следует учитывать, что сфера туризма создаёт большое количество рабочих мест как в самой сфере туруслуг (турфирмы и экскурсионные бюро, гостиницы,

предприятия питания, учреждения культуры и досуга и т.п.), так и в смежных отраслях экономики (отрасли сервисного обслуживания, региональный транспорт, пищевая промышленность, торговля, производство сувенирной продукции и пр.). Поэтому, привлечение внешних и местных инвестиций в сферу туризма помогает решить не только проблему наполнения регионального бюджета, но и демпфировать потенциальную угрозу социальной нестабильности, связанной с повышенным уровнем безработицы и/или с недостаточным уровнем оплаты труда в регионе.

Муниципальный уровень власти (районы, городские и сельские поселения) в качестве целевых функций в сфере туризма и гостеприимства должны заниматься не созданием и продвижением турпродукта, как они декларируют в большинстве муниципальных программ развития туризма, и не созданием туристской индустрии на территории отдельно взятого района, и, тем более, не совершенствованием системы подготовки кадров для туристической индустрии. **Местные органы власти, совместно с региональными властями (привлекающими инвестиции в эту сферу экономики), должны заниматься созданием на своей территории максимально развитой туристской инфраструктуры, позволяющей туроператорам и интернет-агрегаторам туруслуг привлекать на эту территорию все новых и новых туристов.** То есть, главная цель муниципальных властей – создать на своей территории такие сервисные и инфраструктурные возможности, чтобы как можно больше туристов захотели сюда приехать и с комфортом провести здесь как можно больше времени. Именно это создаёт возможность местным жителям получить стабильную оплачиваемую работу, а местному бюджету – не менее стабильный приток средств.

Разумеется, муниципалитеты, городские и сельские поселения, также как и региональные органы власти, должны заниматься привлечением инвестиций в сферу туризма. Однако, следует отдавать себе отчёт, что возмож-

Таблица 1 – Целевые функции органов государственного и муниципального управления в развитии сферы туризма в Российской Федерации

Уровень органов управления	Целевые функции	Задачи	Перечень органов управления
Федеральный	Идеологические и политические цели	<ul style="list-style-type: none"> позиционирование страны на мировой арене как миролюбивой, безопасной, гостеприимной и благоприятной для туризма; развитие «народной дипломатии» для создания обширных возможностей туристских обменов с зарубежными странами; создание имиджа страны как благоприятной для инвестиций в сферу туризма и гостеприимства; максимальное облегчение процедур оформления въездных документов для иностранных туристов 	<ul style="list-style-type: none"> Федеральное агентство по туризму (Ростуризм); Министерство иностранных дел (МИД РФ); Россотрудничество; Министерство культуры; Федеральная служба безопасности (ФСБ); Пограничная служба ФСБ России; Федеральная таможенная служба РФ; Министерство экономического развития РФ
	Демографические и миграционные цели	<ul style="list-style-type: none"> использование туризма для оживления регулируемых миграционных процессов внутри страны; использование туризма для обеспечения реализации программы добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, а также привлечения квалифицированных иностранных кадров на постоянное проживание; использование лечебно-рекреационного туризма для улучшения демографической ситуации в стране за счёт совершенствования репродуктивных функций населения 	<ul style="list-style-type: none"> Ростуризм; МИД РФ; Россотрудничество; Главное управления по вопросам миграции МВД РФ
	Общэкономические и организационные цели	<ul style="list-style-type: none"> использование туризма для привлечения зарубежных бизнесменов и инвесторов; поддержание положительного валютного баланса за счёт стимулирования въездного туризма; создание законодательных и организационно-экономических преференций для развития перспективных туристских регионов; стандартизация услуг в сфере туризма и гостеприимства, включая образовательные стандарты 	<ul style="list-style-type: none"> Министерство экономики РФ; Отраслевые министерства РФ; Центральный банк РФ; Государственная дума и Совет Федерации РФ; Министерство образования и науки РФ
Региональный	Демографические и миграционные цели	<ul style="list-style-type: none"> использование туризма для регулируемого привлечения внутренних и внешних мигрантов в демографически депрессивные регионы; использование туризма для оказания содействия федеральным органам власти в реализации программы добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, а также привлечения квалифицированных иностранных кадров на постоянное проживание 	<ul style="list-style-type: none"> Правительства регионов; Региональные отделения миграционной службы МВД РФ; Общественные организации землячеств
	Экономические, инвестиционные и организационные цели	<ul style="list-style-type: none"> привлечение внутренних и внешних инвестиций в развитие сферы туризма в регионе; оказание содействия местным органам власти в эффективном освоении привлечённых инвестиций и оптимальном взаимодействии с инвесторами; пополнение регионального бюджета за счёт доходов, поступающих из сферы туризма и гостеприимства; организация подготовки кадров для сферы туризма 	<ul style="list-style-type: none"> Экономические органы региональных правительств; Региональные торгово-промышленные палаты; Региональные финансовые органы и казначейства

Уровень органов управления	Целевые функции	Задачи	Перечень органов управления
Муниципальный	Экономические и инвестиционные цели	<ul style="list-style-type: none"> ▪ привлечение совместно с региональными властями внутренних и внешних инвестиций в развитие сферы туризма района (муниципалитета); ▪ создание благоприятных условий для инвесторов на территории муниципального района, города, посёлка; ▪ создание максимально развитой туристской инфраструктуры на территории района; ▪ благоустройство территории и создание комфортной среды, как для туристов, так и для местного населения; ▪ пополнение муниципального бюджета за счёт доходов, поступающих из сферы туризма и гостеприимства 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Муниципальные администрации и их экономические подразделения; ▪ Местные объединения предпринимателей; ▪ Местные налоговые инспекции и муниципальные казначейства

ности их крайне ограничены. Поэтому гораздо более важной их функцией является организационная помощь инвесторам, привлечённым региональными властями, в реализации их инвестиционных проектов. При этом следует подчеркнуть, что речь идёт лишь о тех районах и поселениях, которые являются перспективными для какого-либо вида туризма. Не исключено, что на территории того или иного региона страны лишь небольшое число районов или городов могут быть интересны для развития сферы туризма. Остальные же должны искать свои перспективы в других отраслях экономики, а туризм будет для них лишь незначительной вспомогательной деятельностью.

Если же муниципальный район является демографически депрессивным, местные власти должны оказывать региональным властям всяческую поддержку в организации ознакомительных туров для потенциальных мигрантов-переселенцев с тем, чтобы в перспективе создать демографическую базу для развития данной территории. Ну и, разумеется, **постоянной целью для любой местной власти должно быть благоустройство территории и создание комфортной социальной и экологической среды**, так как это является одной из важнейших составляющих частей развития сферы туризма, и, к тому же, всегда будет поддержано местным населением, которое также является благодарным потребителем

комфортной инфраструктуры.

Стратификация и соподчинение целевых функций на различных уровнях власти структурированно приведено в табл. 1.

Как видно из приведённой выше табл. 1, целевые функции различных уровней власти практически не дублируются, и, при этом, дополняют друг друга. Такой подход позволяет каждой властной структуре наиболее эффективно выполнять свои обязанности, создавая нижестоящим органам власти оптимальную правовую и организационную среду для развития сферы туризма. Кроме того, это не позволяет ставить перед тем или иным органом власти тех задач и вменять ему те функции, которые он не может решить и не может исполнять как в силу отсутствия достаточных властных полномочий, так и в силу отсутствия экономических и организационных возможностей.

В описанной системе распределения властных полномочий не ставится таких задач, как разработка турпродукта, создание системы туристских маршрутов, организация работы с туристами, формирование турпотоков и т.п. Считаем, что все перечисленное выше не является функцией органов государственной и муниципальной власти. Этими вопросами должны заниматься туроператоры, турагенты, экскурсионные бюро, учреждения культуры и досуга, гостиницы, транспортные предприя-

тия, обслуживающие туристов, и многие другие предприятия и организации сферы туризма. Органы власти всех уровней должны лишь создавать оптимальные условия для их эффективной работы и взаимодействия. Ведь органы власти не производят товаров и работ,

не оказывают услуг населению и туристам, кроме так называемых «государственных услуг». Их задача – создавать благоприятные условия для населения и турбизнеса. Так пусть каждый занимается своим делом и не мешает делать его другим!

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. **Боголюбова С.А.** Региональное планирование и развитие туризма и гостиничного хозяйства. СПб.: СПбГИЭУ, 2009, 97 с.
2. **Кумышева И.Б.** Организационно-методологические основы стратегического планирования развития туризма в России // Журнал правовых и экономических исследований. 2014. №4. С. 236-239.
3. **Ковынева Л.В.** Региональный туризм. Хабаровск: Изд-во Дальневост. гос. ун-та путей сообщения, 2005. 111 с.
4. **Кабиров И.С., Демченко С.Г.** Проблемы и перспективы развития регионального туризма в России. Казань: Познание, 2011. 189 с.
5. **Морозов В.А.** Мы любим вас... за отдых: Программно-целевой подход в обосновании перспектив развития индустрии туризма // Российское предпринимательство. 2004. №8(56). С. 91-97.
6. **Прокопьева С.В.** Все, что мы делаем – не благодаря, а вопреки // Псковская правда. 2013. Вып. от 16.09.2013.
7. **Севастьянова С.А.** Региональное планирование развития туризма и гостиничного хозяйства. М.: КНОРУС, 2016. 255 с.
8. **Чернявский Ю.В.** Разработка целевой программы развития туристско-рекреационного комплекса Волгоградской области // Сервис в России и за рубежом. 2011. №6. С. 44-51.
9. **Чудновский А.Д., Жукова М.А., Сенин В.С.** Социально-экономическое развитие регионов России как фактор формирования спроса на туристские услуги. М.: КНОРУС, 2003. 432 с.
10. **Шнайдер А.Г., Саченков Б.Ю., Шнайдер И.В.** Развитие туризма в России. М.: Наука, 2013. 221 с.

Evgeniy M. NIKOLAEV

*International Tourism Academy;
Moscow University for the Humanities (Moscow, Russia);
PhD in Economics, Associate Professor;
Vice-president of MTA;
e-mail: em@traveller.msk.ru*

ON THE SCIENTIFIC BASES OF FORMING PURPOSES WHEN DEVELOPING PROGRAMS OF TOURISM DEVELOPMENT TAKING INTO ACCOUNT TERRITORIAL FEATURES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Article analyzes federal, regional and municipal programs of tourism development in the territory of the Russian Federation. Comparison of programs of various levels allows to draw a conclusion on identity of the main approaches to their development and, as a result, lack of accounting of levels of public admin-

istration and regulation, territorial distinctions, distinctions in powers of authority and opportunities of bodies of the state, regional and local government. The author on the basis of the carried-out comparative analysis formulates need of forming different purposes in case of drafting programs of tourism development for different levels of authorities and territorial units. The article offers a system of distributing criterion functions and the tasks following from them on levels of public administration in case of drafting of development programs of the sphere of tourism in the Russian Federation. The author draws conclusions on the necessity for differentiated approach to management of the sphere of tourism depending on industry and sociocultural specialization of several regions of the country. These conclusions allow to develop further classification of regions of Russia on the basis of their suitability and prospects for the tourist infrastructure development and intensification of tourist flows. The system of stratification of the purposes and tasks, formulated in programs of tourism development, at the different imperious and territorial levels is offered. Thus, the article proposes scientific bases of forming purposes and tasks which need to be used when developing concepts, strategy and programs of development of the sphere of tourism. Using the conclusions contained in article will allow to change also cardinally the principles and methods of development of the state, regional and municipal programs of tourism development.

Keywords:

Tourism, purposes, programs of development tourism, territorial features, levels of authorities, differentiation of approaches, stratification of goals

References

1. **Bogoljubova, S. A.** (2009). *Regional'noe planirovanie i razvitie turizma i gostinichnogo hozjajstva [Regional Planning of Tourism and Hotel Industry Development]*. St. Petersburg: SPbGIEU. (In Russ.).
2. **Kumysheva, I. B.** (2014). Organizacionno-metodologicheskie osnovy strategicheskogo planirovaniya razvitija turizma v Rossii [Organizational and methodological basics of strategic planning of tourism development in Russia]. *Zhurnal pravovyh i ekonomicheskikh issledovanij [Journal of Legal and Economic Studies]*, 4, 236-239. (In Russ.).
3. **Kovyneva, L. V.** (2005). *Regional'nyj turizm [Regional Tourism]*. Khabarovsk: Far Eastern State Transport University Publ. (In Russ.).
4. **Kabirov, I. S., & Demchenko, S. G.** (2011). *Problemy i perspektivy razvitija regional'nogo turizma v Rossii [Problems and Prospects for the Development of Regional Tourism in Russia]*. Kazan: Poznanie. (In Russ.).
5. **Morozov, V. A.** (2004). My ljubim vas... za otdyh: Programmno-celevoj podhod v obosnovanii perspektiv razvitija industrii turizma [We love you for rest: System and goal-oriented approach in a substantiation of prospects of the tourism industry development] // *Rossijskoe predprinimatel'stvo [Journal of Russian Entrepreneurship]*, 8(56), 91-97. (In Russ.).
6. **Prokop'eva, S. V.** (2013). Vse, chto my delaem – ne blagodarja, a vopreki [Everything we do is not because of, but in spite of]. *Pskov Pravda*, Sept. 16. (In Russ.).
7. **Sevast'janova, S. A.** (2016). *Regional'noe planirovanie razvitija turizma i gostinichnogo hozjajstva [Regional Planning of Tourism and Hotel Industry Development]*. Moscow: KNORUS. (In Russ.).
8. **Chernyavskiy, Yu. V.** (2011). Razrabotka celevoj programmy razvitija turistsko-rekreacionnogo kompleksa Volgogradskoj oblasti [Drafting the target program of the tourism and recreational complex development in Volgograd region]. *Servis v Rossii i za rubezhom [Services in Russia and Abroad]*, 6, 44-51. (In Russ.).

9. **Chudnovskij, A. D., Zhukova, M. A., & Senin, V. S.** (2003). *Social'no-ekonomicheskoe razvitie regionov Rossii kak faktor formirovaniya sprosa na turistskie uslugi [Socio-economic development of Russia's regions as a factor in creating the demand for tourism services]*. Moscow: KNORUS. (In Russ.).
10. **Shnajder, A. G., Sachenkov, B. Yu., & Shnajder, I. V.** (2013). *Razvitie turizma v Rossii [Tourism Development in Russia]*. Moscow: Nauka. (In Russ.).

Николаев Е.М. О научных основах формирования целевых установок при разработке программ развития туризма с учётом территориальных особенностей Российской Федерации // Сервис в России и за рубежом. 2017. Т. 11. Вып. 3. С. 77-90. DOI: 10.22412/1995-042X-11-3-7.

Nikolaev, E. M. (2017). On the scientific bases of forming purposes when developing programs of tourism development taking into account territorial features of the Russian Federation. *Servis v Rossii i za rubezhom [Services in Russia and Abroad]*, 11(3), 77-90. doi: 10.22412/1995-042X-11-3-7. (In Russ.).