

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

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	- организация исследований и разработка проектов, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма; - развитие инфраструктуры и рынка туристских услуг на территории Оренбургской области; - позиционирование Оренбургской области как привлекательного региона для туризма и отдыха; - совершенствование нормативно-правовой базы.	- содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для её развития; - удовлетворение потребностей населения в туристских услугах
4	Инвестиционные проекты	- парк отдыха на Ириклинском водохранилище; - туристский комплекс в районе Бузулукского бора; - Кувандыкская горнолыжная база; - санаторий «Тихая долина» в Тюльганском районе; - Соль-Илецкий оздоровительный комплекс «Сарматская обитель»	- парк отдыха на Ириклинском водохранилище; - туристский комплекс в районе Бузулукского бора; - Кувандыкская горнолыжная база; - санаторий «Тихая долина» в Тюльганском районе; - Соль-Илецкий оздоровительный комплекс «Сарматская обитель»
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 «Урал-Экспо», общественная организация «Ассоциация предприятий туристической индустрии». Это объясняется тем, что реализация программы осуществляется разработчиками, являющимися наиболее крупными представителями туристической 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., в.т.ч.:	506,21	584,61	683,66	116,94
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 дос-

тигнутые 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 деление 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.