

Елсуков М. Ю., Запорожан А. Я., Ходачек В. М.

Стратегическое планирование социально-экономического развития в регионах туристско-рекреационной специализации

DOI 10.22394/1726-1139-2017-8-55-70

Елсуков Михаил Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры экономики и финансов
 Кандидат географических наук, доцент
 elsukovmy@mail.ru

Запорожан Анатолий Яковлевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Профессор кафедры экономики и финансов
 Доктор экономических наук, профессор
 rakov1960@rambler.ru

Ходачек Владислав Михайлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Профессор кафедры экономики и финансов
 Доктор экономических наук, кандидат географических наук, профессор
 gosfin@list.ru

РЕФЕРАТ

В последние годы повышается интерес к развитию туризма и рекреации. Органами власти принимаются меры поддержки, которые не всегда позволяют достигнуть поставленных целей. Является актуальным приведение в соответствие мер государственного регулирования сферы туризма и рекреации потребностям экономики страны и регионов, требованиям принятого в 2014 г. закона о стратегическом планировании. В статье обосновывается необходимость совершенствования действующей системы государственного регулирования туристско-рекреационной сферы, учета региональных особенностей развития туризма и рекреации при совершенствовании системы стратегического планирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегия, туризм, рекреации, специализация регионов, туристско-рекреационный потенциал, факторы развития, типологизация

Elsukov M. Yu., Zaporozhan A. Ya., Khodachek V. M.

Strategic Planning of Social and Economic Development in Regions of Tourist and Recreational Specialization

Elsukov Mikhail Yurievich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Economy and Finance
 PhD in Geography, Associate Professor
 elsukovmy@mail.ru

Zaporozhan Anatoly Yakovlevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of the Chair of Economy and Finance
 Doctor of Science (Economics), Professor
 rakov1960@rambler.ru

Khodachek Vladislav Mikhailovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Economy and Finance
Doctor of Science (Economics), PhD in Geography, Professor
gosfin@list.ru

ABSTRACT

In recent years interest in development of tourism and a recreation increases. Authorities take support measures, which not always allow achieving goals. Reduction in compliance of measures of state regulation of the sphere of tourism and a recreation to requirements of national economy and regions, requirements of the law on strategic planning adopted in 2014 is relevant. Need of improvement of the operating system of state regulation of the tourist and recreational sphere, accounting of regional features of development of tourism and a recreation at improvement of system of strategic planning is proved in the article.

KEYWORDS

strategy, tourism, recreations, specialization of regions, tourist and recreational potential, development factors, classification

После принятия Федерального закона 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предполагалось, по сути дела, проведение ревизии и корректировки всех документов стратегического планирования¹. Следует отметить, что разработанные ранее прогнозы, концепции, отраслевые стратегии, программы социально-экономического развития регионов и другие документы не демонстрировали достаточной эффективности, прежде всего по причине неготовности механизмов их реализации. С изменением тенденций развития экономики и социальных процессов, возникновением политических рисков и угроз национальной безопасности многие разработанные документы теряли свою актуальность, не способствовали достижению стратегических целей развития страны и регионов.

Низкая эффективность стратегического планирования в значительной степени обусловлена определенной разобщенностью деятельности отраслевых и функциональных органов управления в процессе формирования стратегических документов. Превалирует достаточно формальный подход к генерированию целей, направлений и ключевых мероприятий, строго в рамках полномочий возложенных на указанные органы. При этом не всегда учитываются реальные социально-экономические процессы и их динамика. Кроме того, недостаточно четко определены подлежащие государственному регулированию объекты и предметы экономической деятельности, которые существенно изменяются под влиянием новых условий. Это касается, в том числе, и особенно, сферы туризма и рекреации. Необходимо, в связи с этим, отладить механизмы совместной работы органов управления, направленные на решение не только текущих, но и среднесрочных и долгосрочных стратегических задач.

Законом предусматривается формирование системы стратегического планирования как механизма обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровня управления, действующих на основе общих принципов при осуществлении разработки и реализации, мониторинга и контроля исполнения документов стратегического планирования. Целостность этой системы определяется функциями, которые заложены в содержании основных групп документов стратегического планирования: «целеполагания», «прогнозирования», «планирования и программирования».

В документах «целеполагания» определяются направления, цели и приоритеты

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В документах «прогнозирования» разрабатываются научно обоснованные представления о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В документах «планирования и программирования» предполагаются разработка и реализация: основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, государственных и муниципальных программ, направленных на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, выстраивается определенная последовательность действий органов власти. На первом этапе осуществляется постановка стратегически значимых целей и задач. На втором этапе, в рамках прогнозирования, происходит определение наиболее эффективных и адаптированных к внешним и внутренним условиям способов их достижения. На завершающем этапе разрабатываются планы деятельности органов власти, государственные и муниципальные программы, как главные механизмы реализации стратегии.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, занимают особое место в формирующейся системе, так как посвящены определению основных приоритетов и направлений последующей работы органов власти. На этапе целеполагания предполагается разработка документов по отраслевому и территориальному принципу — отраслевых стратегий и стратегий развития отдельных территорий. На наш взгляд, именно на этом этапе происходит формирование видения стратегических перспектив социально-экономического развития, определяются будущие параметры отраслевой и территориальной структуры экономики, закладываются основы специализации регионов и взаимодействия федерального, регионального и муниципального уровней управления.

Отраслевая структура экономики находится под влиянием предшествующего опыта развития народного хозяйства и текущей конъюнктуры рынка. В контексте стратегического планирования определяются варианты формирования отраслевой структуры, соответствующие представлениям о состоянии народного хозяйства в будущем. Эта работа проводится в процессе разработки отраслевых стратегий и стратегий развития отдельных территорий, т. е. документов целеполагания по отраслевому и территориальному принципу.

Таким образом, в рамках разработки отраслевых документов стратегического планирования определяются приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления. Становится возможным определение отраслей специализации регионов, согласованной разработки документов по территориальному принципу, в том числе стратегий социально-экономического развития макрорегионов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Структура экономики находится в состоянии постоянной трансформации. Некоторые процессы структурных преобразований являются очевидными, они носят закономерный характер и происходят в течение продолжительного периода времени. Так, одним из результатов рыночных реформ в России явилось увеличение роли сферы услуг в структуре народного хозяйства. Многие слагаемые сферы услуг, необходимые для развития рыночной экономики, не имели возможности быть достаточно представленными в советский период истории. Например, услуги, связанные с кредитованием, торговлей объектами недвижимости, защиты интел-

лектуальной собственности и пр. Некоторые просто отсутствовали в структуре советской экономики. Например, услуги доступа к интернету, ряд услуг в сфере коммуникаций, связи и пр. Ряд услуг был представлен в достаточной мере как в советское, так и в настоящее время. Вместе с реформами их роль в экономике изменилась, что не всегда находило должное отражение в системе государственного регулирования. К их числу относятся туристско-рекреационные услуги.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р была утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г.¹. В 2016 г. в документ были внесены коррективы, связанные с упразднением Крымского федерального округа. Стратегия, в целом, соответствует требованиям, установленным в Правилах разработки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации². В Стратегии содержатся разделы, посвященные: оценке состояния сферы туризма; показателям ее развития и с учетом прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.; приоритетам, целям, задачам, способам их эффективного достижения и решения. На основании ст. 47, п. 4 Федерального закона о стратегическом планировании Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г. считается действующей до окончания установленного в ней срока. Отмечается, что на современном этапе необходимо закрепить результаты, достигнутые ранее, а цель развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г. в Стратегии определяется следующим образом: комплексное развитие внутреннего и въездного туризма с учетом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах Российской Федерации.

Утвержденная до вступления в силу Федерального закона о стратегическом планировании Стратегия развития туризма опирается на организационные механизмы, действовавшие вне контекста работы по формированию системы документов стратегического планирования. Также следует отметить, что в Стратегии не нашли отражения существенно изменившиеся в последние годы тенденции социально-экономического развития Российской Федерации. При характеристике современного состояния и тенденций развития туризма в мире в документе отмечается в качестве устойчивой тенденции активный выездной туристский поток россиян. Однако по данным Всемирной туристической организации (UNWTO) уже в 2016 г. расходы россиян на выездной туризм составили всего 24 млрд долл., что на треть меньше, чем в 2015 г., и вдвое меньше, чем в 2014 г.³. По данным Ассоциации туроператоров России (АТОР) за период 2014–2016 гг. количество туроператоров, отправляющих россиян на отдых за границу, сократилось втрое⁴. Одним из целевых ориентиров Стратегии выступает показатель въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию. В 2015 г. он, исходя из сложившихся тенденций,

¹ «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года», Распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 26.10.2016 № 2251-р).

² Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162

³ Россияне стали меньше тратить на путешествия // Туристская Ассоциация регионов России 14:47. 14 апреля [Электронный ресурс]. URL: <http://tapp.pf/info/43555.html> (дата обращения: 07.07.2017).

⁴ Число операторов по выездному туризму за два года сократилось втрое // Сетевое издание «Интерфакс». Новости 10.03.2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/32192> (дата обращения: 07.07.2017).

должен был составить 30,5 млн поездок. Однако по данным Росстата за этот год наблюдалось менее 27 млн въездных туристских поездок¹.

Негативные тенденции развития туриндустрии в значительной степени были вызваны санкционными мерами, которые были предприняты рядом зарубежных стран во главе с США в 2014 г. и последующие годы. Меры по ограничению въезда отдельных граждан Российской Федерации на территорию ряда зарубежных стран, замораживание зарубежных активов попавших под санкции предприятий, запрет финансирования и выдачи кредитов, ограничение контактов с международными организациями и сотрудничества с крупными финансовыми организациями не могли не сказаться на развитии туризма. Помимо череды банкротств крупных российских туроператоров экономика нашей страны столкнулась с ограничениями доступа к дешевым кредитным ресурсам². Центральный банк России предпринял меры по обеспечению стабильности и в ноябре 2014 г. перешел к политике плавающего курса рубля³. Последующие события: девальвация национальной валюты⁴, рост инфляции и сокращение объема реальных располагаемых доходов населения⁵ привели к сокращению покупательной способности населения, сокращению объемов производства экономики в целом и туриндустрии в частности.

В этих условиях было бы логичным предположить, что россияне, которым поездки за рубеж оказываются не по карману, в рамках «импортозамещения» планируют свой отдых в России. Так и происходит. Но ситуация на рынке такова, что услуги предприятий туриндустрии оказываются невостребованными у россиян. В Стратегии справедливо отмечается, что для большей части туристов Россия является слишком дорогим местом отдыха. Цены на рынке ориентированы на туристов с высоким уровнем доходов и оказываются недоступными для подавляющего количества отдыхающих — как россиян, так и приезжих. Имеет место отставание качества туристской инфраструктуры от зарубежных аналогов.

На наш взгляд, одной из главных проблем развития туриндустрии является ее ориентация на ограниченное количество потребителей, недоступность для широких слоев населения. В таком качестве туризм не может в полной мере рассматриваться как механизм решения вопросов социально-экономического развития регионов и обеспечения социокультурного прогресса. С учетом сложившихся тенденций развития экономики, положения дел в туриндустрии стратегической целью развития туризма должно стать обеспечение доступности туристских услуг для широких слоев населения, при постепенном росте качества предоставления услуг и повышения его конкурентоспособности на мировом рынке.

С точки зрения формирования системы документов стратегического планирования, Стратегия развития туризма должна ориентировать территории — субъекты Российской Федерации и муниципальные образования — на решение понятных и четко определенных вопросов в сфере туризма и рекреации [1]. В этой связи является важным определить — какие регионы могут рассматривать туризм и ре-

¹ Число въездных туристских поездок // Россия в цифрах. 2016: Кратк. стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 169.

² Всемирный банк: в России отсутствует инвестспрос. ВГТРК. Вести.Ru 01.04.2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/55385> (дата обращения: 02.02.2017).

³ ЦБ завершил переход к плавающему курсу рубля. Экономика и бизнес 10.10.2014. ТАСС информационное агентство [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/ekonomika/1562762> (дата обращения: 02.02.2017).

⁴ Орехин П. Рубль попал в плохую компанию. Почему в 2015 году падали национальные валюты. Бизнес. Финансы. Газета.Ру. Главные новости дня 25.12.2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2015/12/23/7987517.shtml> (дата обращения: 02.02.2017).

⁵ Основные социально-экономические индикаторы уровня жизни населения. Табл. 7.1. Россия в цифрах. 2016: Крат. стат. сб. // Росстат. М., 2016.

креацию как отрасль своей основной специализации, а какие рассматривают ее в качестве необходимой, но все-таки сопутствующей отрасли экономики. Исходя из этого разделения, оказывается возможным, не распыляя средства, сфокусировать внимание органов власти на формировании инфраструктуры туристических центров, привлекательных как для россиян, так и для гостей нашей страны.

Туристско-рекреационная отрасль сферы услуг формируется в результате специфического вида деятельности. Под рекреацией (лат. *recreatio* — восстановление) в научной литературе подразумевается отдых, восстановление сил человека, израсходованных в процессе труда. Необходимость отдыха, восстановления сил объективна и является составной частью жизни общества. Под ее воздействием формируется инфраструктура, обеспечивающая предоставление названных услуг. Большая часть объектов рекреации формируется в пределах непосредственного проживания человека: театры и музеи, кафе и рестораны, парки и скверы, стадионы и спортивные клубы и пр. Эти объекты расположены в пределах двухчасовой транспортной доступности и их услуги востребованы в повседневной жизни человека. Особое место занимают объекты рекреации, которые привлекательны для отдыхающих, но находятся за пределами территории их непосредственного проживания. Привлекательность этих объектов рекреации может быть обусловлена природно-климатическими характеристиками, культурно-историческим значением, медико-оздоровительными возможностями и пр. Посещение этих объектов требует планирования времени, организации туристской поездки¹. Регионы, располагающие такими объектами и инфраструктурой по приему туристов, приобретают туристско-рекреационную специализацию.

Традиционно для определения отраслей специализации региона в сфере материального производства используется коэффициент (K_r^i), который предполагает сопоставление вклада отрасли в экономику региона $\frac{V_r^i}{V_r}$ и экономику страны $\frac{V_c^i}{V_c}$:

$$K_r^i = \frac{V_r^i}{V_r} \bigg/ \frac{V_c^i}{V_c}, \quad (1)$$

где V_r^i — объем производства i -й отрасли в экономике региона; V_r — объем производства всех отраслей экономики региона; V_c^i — объем производства i -й отрасли в экономике страны; V_c — объем производства всех отраслей экономики страны.

В том случае, если $K_r^i > 1$, то отрасль оценивается как «отрасль специализации региона». Если $K_r^i \leq 1$, то отрасль представлена в регионе на уровне, не превышающем среднестатистические наблюдения в целом по стране и не может рассматриваться в качестве отрасли специализации.

Применительно к туристско-рекреационной отрасли применение данного подхода сталкивается с определенными трудностями. Объемы предоставленных услуг объектами туристско-рекреационной сферы можно оценить статистикой их посещения. Однако ее трудно произвести применительно к таким рекреационным объектам, как пляжи, исторические памятники и пр. Трудности возникают и при попытках определения объемов производства туристско-рекреационной отрасли в денежном выра-

¹ Туризм — временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания (Об основах туристской деятельности в Российской Федерации, Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ).

жении, так как требуется ее обособление от прочих отраслей сферы услуг. Очевидно, что посещение рекреационных объектов туристами обусловлено эффективностью работы всего инфраструктурного комплекса, отвечающего за транспортировку, размещение, питание, безопасность туристов и пр. Объекты инфраструктуры предоставляют эти услуги не только для туристов, но и проживающего в регионе населения и лиц, прибывших на территорию региона по деловым, личным и прочим причинам.

О специализации регионов в туристско-рекреационной сфере, на наш взгляд, лучше всего свидетельствуют данные статистики о численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения. К коллективным средствам размещения относятся «гостиницы и аналогичные средства размещения (гостиницы, мотели, пансионаты и другие организации гостиничного типа), специализированные средства размещения (санаторно-курортные организации, организации отдыха, туристские базы, круизные суда, дебаркадеры и прочие)»¹. Анализ этих данных позволяет оценить количество населения, временно пребывающего на территории региона по различным причинам, включая туристические. Рейтинг регионов по данному показателю позволяет установить основные направления потоков мигрантов, временно пребывающих в регионах России. Регионы, занимающие устойчивые лидирующие позиции по этому показателю, располагают наибольшей привлекательностью для посещения (табл. 1).

Следует отметить, что за последнее десятилетие в России наблюдается устойчивый рост показателя численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения. Так, в 2005 г. он составлял 28 411 тыс. лиц, в 2010 г. — 34 746 тыс. лиц, а это 122,3% от уровня 2005 г. В 2012 г. — 41 065 тыс. лиц, 118,2% к показателям 2010 г., а в 2015 г. — 49 284 тыс. лиц, 120% к значениям 2012 г. и 178,5% от показателя десятилетней давности². Региональная структура численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения отличается устойчивостью. Из 20 регионов-лидеров представленного рейтинга 17 сохраняли свое ведущее положение с 2005 по 2015 гг. (обозначены серым фоном ячеек в табл. 1).

На первые 10 регионов-лидеров в 2015 г. пришлось 52,9% размещенных лиц в коллективных средствах размещения. Направления миграций в традиционно привлекательные регионы России сохраняются в течение последнего десятилетия: в 2012 г. на первые 10 регионов приходилось 48,4%, в 2010 г. — 48,2%, а в 2005 г. — 49,1% от общей численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения в Российской Федерации.

Туристско-рекреационная сфера занимает различное положение в структуре экономики регионов. Сопоставляя данные о численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения с показателями численности населения³, можно назвать группу регионов, для которых туристско-рекреационная отрасль приобретает особую роль в обеспечении социально-экономического положения и развития (табл. 2).

Из представленных данных видно, что за период с 2005 по 2010 годы только 8 регионов из 20 сохранили свои позиции в числе регионов-лидеров по показателю отношения численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения к общей численности населения (обозначены серым фоном ячеек табл. 2). К их числу следует отнести регионы, которые вошли в состав Российской Федерации

¹ Культура, отдых и туризм. Методологические пояснения // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: P32 Стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 492.

² Коллективные средства размещения // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: P32 Стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 486–487.

³ Численность населения (оценка на конец года; тысяч человек) // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: P32 Стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 37–38.

**Регионы-лидеры по численности размещен-
в % к итогу по Рос-**

2015		2012	
Москва	11,91	Москва	12,73
Краснодарский край	11,28	Краснодарский край	7,48
Московская область	7,90	Санкт-Петербург	6,91
Санкт-Петербург	6,43	Московская область	6,12
Республика Татарстан	3,62	Республика Татарстан	3,48
Республика Крым	3,30	Свердловская область	3,20
Свердловская область	2,35	Приморский край	2,25
Нижегородская область	2,21	Республика Башкортостан	2,13
Иркутская область	1,97	Нижегородская область	2,08
Приморский край	1,95	Ставропольский край	2,03
Республика Башкортостан	1,81	Самарская область	2,01
Ростовская область	1,79	Челябинская область	2,01
Ставропольский край	1,72	Красноярский край	1,92
Челябинская область	1,72	Ростовская область	1,90
Ярославская область	1,39	Иркутская область	1,84
Самарская область	1,34	Ленинградская область	1,53
Алтайский край	1,34	Алтайский край	1,51
Красноярский край	1,31	Пермский край	1,43
Пермский край	1,30	Тюменская область без АО	1,42
Ленинградская область	1,29	Владимирская область	1,34

**Регионы-лидеры по показателю отношения численности
к общей численности на-**

2015		2012	
Краснодарский край	100,8	Республика Алтай	69,5
Республика Крым	85,3	Краснодарский край	57,7
Республика Алтай	85,1	Санкт-Петербург	56,5
г. Севастополь	72,4	Чукотский АО	52,9
Республика Карелия	65,4	Республика Карелия	52,8
Санкт-Петербург	60,7	Псковская область	49,1
Новгородская область	59,0	Приморский край	47,5
Псковская область	57,6	Новгородская область	45,7
Калининградская область	54,9	Магаданская область	44,1
Ярославская область	53,7	Москва	43,6
Московская область	53,2	Тюменская область без АО	42,0

Таблица 1

**ных лиц в коллективных средствах размещения,
сийской Федерации**

2010		2005	
Москва	11,98	Москва	12,96
Краснодарский край	7,85	Краснодарский край	9,31
Санкт-Петербург	6,95	Санкт-Петербург	6,92
Московская область	6,15	Московская область	6,49
Республика Татарстан	3,21	Свердловская область	2,86
Свердловская область	2,76	Республика Башкортостан	2,26
Приморский край	2,63	Республика Татарстан	2,25
Красноярский край	2,24	Ставропольский край	2,16
Ставропольский край	2,23	Ростовская область	2,01
Республика Башкортостан	2,19	Челябинская область	1,86
Челябинская область	2,16	Нижегородская область	1,78
Ростовская область	1,87	Приморский край	1,74
Нижегородская область	1,77	Самарская область	1,73
Иркутская область	1,77	Красноярский край	1,63
Ленинградская область	1,64	Тюменская область без АО	1,62
Самарская область	1,55	Ханты-Мансийский АО — Югра	1,60
Владимирская область	1,41	Новосибирская область	1,56
Хабаровский край	1,36	Иркутская область	1,51
Пермский край	1,36	Пермский край	1,44
Алтайский край	1,34	Алтайский край	1,35

Таблица 2

**размещенных лиц в коллективных средствах размещения
селения регионов, в %**

2010		2005	
Краснодарский край	52,1	Чукотский АО	51,9
Санкт-Петербург	49,3	Краснодарский край	51,6
Ненецкий АО	47,6	Санкт-Петербург	41,7
Чукотский АО	47,1	Республика Алтай	39,6
Приморский край	46,8	Новгородская область	36,2
Республика Карелия	46,7	Тюменская область без АО	35,1
Новгородская область	46,3	Москва	33,7
Псковская область	45,3	Мурманская область	32,4
Республика Алтай	42,0	Ханты-Мансийский АО — Югра	31,0
Сахалинская область	36,8	Псковская область	28,6
Москва	36,1	Костромская область	27,4

2015		2012	
Калужская область	51,5	Сахалинская область	41,3
Приморский край	49,7	Республика Бурятия	40,4
Ненецкий АО	47,7	Амурская область	40,2
Москва	47,6	Владимирская область	38,7
Республика Татарстан	46,1	Хабаровский край	37,6
Владимирская область	44,7	Камчатский край	37,5
Магаданская область	44,2	Республика Татарстан	37,4
Камчатский край	42,1	Калужская область	37,1
Карачаево-Черкесская Респ.	41,2	Ленинградская область	35,9

в 2014 г., располагающие очевидным потенциалом развития туризма и рекреации — Республика Крым и г. Севастополь.

Следует обратить внимание на расхождение состава регионов, занявших лидирующие позиции в рейтингах по показателю численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения в общем количестве размещенных лиц в коллективных средствах размещения Российской Федерации и по показателю отношения численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения к общей численности населения регионов. В 2015 г. — 8 совпадений, а в 2012, 2010 и 2005 гг. — 7 совпадений (совпадения обозначены в табл. 1 и 2 жирным шрифтом). Это расхождение неудивительно. Первый рейтинг позволяет выявить регионы, которые принимают наибольшее количество временных мигрантов — в том числе туристов. Второй определяет регионы, для которых количество временно прибывающих на их территории мигрантов — в том числе туристов, сопоставимо с численностью проживающего населения, что оказывает существенное влияние на характер социально-экономического развития. Иными словами, первый рейтинг характеризует динамику процессов развития туристско-рекреационной сферы в Российской Федерации, а второй — влияние этой сферы на экономику регионов. Обобщив результаты наблюдений, можно определить следующие группы регионов по характеру туристско-рекреационной специализации.

1. Регионы с наиболее высоким уровнем туристско-рекреационной специализации — многолетние лидеры по численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения в общем количестве размещенных лиц в коллективных средствах размещения Российской Федерации и показателю отношения численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения к общей численности населения. Регионы, устойчиво сохраняющие лидирующие позиции в названных рейтингах:

- 1) Москва;
- 2) Краснодарский край;
- 3) Санкт-Петербург;
- 4) Республика Крым;
- 5) Приморский край.

Крым вошел в состав РФ в 2014 г. Республика Крым в настоящее время занимает ведущие места в названных рейтингах и, скорее всего, сохранит их в дальнейшем, так что может быть отнесена к группе регионов со сложившейся туристско-рекреационной специализацией, имеющей стратегическое значение для социально-экономического развития, как на региональном, так и на национальном уровне.

2010		2005	
Хабаровский край	35,3	Московская область	27,2
Владимирская область	34,1	Республика Карелия	26,9
Ленинградская область	33,2	Хабаровский край	26,5
Тюменская область без АО	32,6	Вологодская область	25,6
Камчатский край	32,6	Приморский край	24,7
Амурская область	31,7	Ярославская область	24,6
Магаданская область	31,4	Амурская область	24,5
Тверская область	31,3	Тверская область	24,0
Костромская область	30,3	Ямало-Ненецкий АО	22,4

2. Регионы с высоким уровнем туристско-рекреационной специализации, в которых на протяжении десятилетия наблюдаются устойчиво высокие показатели количества лиц, размещенных в коллективных средствах размещения в сопоставлении с численностью населения, хотя общая численность размещенных лиц в коллективных средствах размещения не велика в сравнении с другими регионами России:

- 1) г. Севастополь;
- 2) Республика Алтай;
- 3) Республика Карелия;
- 4) Новгородская область;
- 5) Псковская область.

Вместе с присоединением Крыма в составе Российской Федерации был образован город федерального значения Севастополь. В 2015 г. он принял 0,611% от общей численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения Российской Федерации и занял 43-е место в соответствующем рейтинге, но это 301 тыс. чел., что сопоставимо с численностью населения этого субъекта Российской Федерации 416 тыс. чел. Учитывая возможности использования его туристско-рекреационного потенциала, можно предположить, что этот регион будет занимать в дальнейшем лидирующие позиции в рейтинге регионов по показателю количества лиц, размещенных в коллективных средствах размещения в сопоставлении с численностью населения и рассматриваться в группе регионов с наиболее высоким уровнем туристско-рекреационной специализации.

3. Регионы формирующейся туристско-рекреационной специализации — устойчиво сохраняющие лидирующие позиции по количеству размещенных лиц в коллективных средствах размещения, но для которых их количество не столь велико в сопоставлении с численностью проживающего в этих регионах населения:

- 1) Московская область;
- 2) Республика Татарстан;
- 3) Свердловская область;
- 4) Нижегородская область;
- 5) Иркутская область;
- 6) Республика Башкортостан;
- 7) Ростовская область;
- 8) Ставропольский край;
- 9) Челябинская область;
- 10) Самарская область;

- 11) Алтайский край;
- 12) Красноярский край;
- 13) Пермский край.

Туристско-рекреационная специализация, несмотря на значительное количество пребывающих в этих регионах лиц в коллективных средствах размещения, носит дополнительный характер к тем отраслям, которые образуют основу экономики этих регионов. Доля населения, приезжающего в эти регионы на отдых, может быть и несколько меньше в сравнении с тем населением, которое посещает эти регионы по деловым, личным и прочим причинам. Вместе с тем необходимо признать значительный потенциал названных регионов в развитии туристско-рекреационной сферы, возможности приобрести в ее лице отрасль специализации.

4. Регионы, имеющие перспективы формирования туристско-рекреационной специализации располагают неустойчивым положением в названных рейтингах. По положению на 2015 г. это:

- 1) Калининградская область;
- 2) Ярославская область;
- 3) Калужская область;
- 4) Ненецкий автономный округ;
- 5) Владимирская область;
- 6) Магаданская область;
- 7) Камчатский край;
- 8) Карачаево-Черкесская Республика;
- 9) Ленинградская область.

Названные регионы в 2015 г. оказались лидирующими по показателю отношения численности размещенных лиц в коллективных средствах размещения к общей численности населения, но не вошли в перечень 20 регионов-лидеров по количеству размещенных лиц. За исключением Ленинградской области, которая вошла в двадцатку регионов по количеству посетивших регион, но не попала в число лидирующих по доле этих лиц в общей численности населения (23-е место).

Следует учесть, что положение регионов в рейтинге, составленном с учетом численности проживающего населения, весьма неустойчиво, что связано с развитием текущей ситуации в экономике, возникновением событий, влияющих на статистику посещений региона, например появлением новых и закрытием старых производств, проведением разовых мероприятий, предполагающих активизацию работы коллективных средств размещения и пр.

При формировании документов стратегического планирования субъектов федерации и муниципальных образований должны быть реализованы общие задачи развития туризма и рекреации в России, предусмотренные вышеуказанной Стратегией. В существующих условиях социально-экономического развития России особую актуальность приобретают следующие задачи.

1. Обеспечение доступности услуг туристско-рекреационной сферы для всех без исключения слоев населения, что является залогом успеха в достижении цели использования туризма и рекреации как механизма решения вопросов социально-экономического развития регионов и обеспечения социокультурного прогресса.

2. Типологизация туристско-рекреационных контингентов, с учетом их материальных возможностей и круга интересов, что позволит формировать более конкретную и диверсифицированную структуру предоставляемых туристско-рекреационных услуг, сделать туристско-рекреационную сферу региона более социально ориентированной.

3. Обеспечение большей координации и взаимодействия отраслей и объектов собственно туристско-рекреационной сферы с экономикой региона, многие элементы которой напрямую зависят от состояния туризма и рекреации, и в целом — формируют комфортную среду пребывания.

4. Формирование региональных и межрегиональных маршрутов (туристических цепочек), что позволит более полно использовать туристско-рекреационный потенциал, в частности малых объектов туризма и рекреации, использование которых, в ином случае, было бы не рентабельно.

5. Ведение более гибкой и дифференцированной по регионам системы налогообложения организаций туристско-рекреационной сферы и сопряженных отраслей, что позволит увеличить их рентабельность и объем предоставляемых услуг. В этом случае и общий налоговый эффект будет положительным.

На наш взгляд, является ошибочным подход органов власти, предполагающий выборочный подход к оказанию поддержки со стороны государства по развитию туристской инфраструктуры ограниченного числа регионов, наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма, с использованием кластерного подхода, а также реализация проектов федерального масштаба, направленных на ускоренное развитие межрегиональных туристских возможностей (маршрутов) и повышение качества услуг. Именно такой программный механизм государственного финансирования и осуществления государственных инвестиций для обеспечения развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации был взят за основу в действующей, утвержденной в 2011 г., федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»¹.

Применительно к ряду территорий России, например — в Республике Алтай², были предложены дополнительные меры государственной поддержки в виде создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа. Однако они не принесли должного эффекта. В течение трех лет после создания особых экономических зон здесь не было заключено ни одного соглашения о ведении деятельности, и резидентами зон в течение трех лет подряд не велась соответствующая деятельность. Существование этих особых экономических зон было досрочно прекращено³. На наш взгляд, итог этого эксперимента вполне закономерен. Туристско-рекреационная сфера депрессивных территорий не может рассматриваться в качестве полноценной замены утраченных мест приложения труда в промышленности и сельском хозяйстве. Развитие туризма и рекреации должно происходить в едином комплексе общего социально-экономического развития. В противном случае нарастающая дифференциация уровня доходов и качества жизни обеспеченных приезжих и бедных местных жителей только усилит негативные депрессивные тенденции.

Избежать подобных ошибок, на наш взгляд, возможно, принимая во внимание региональные особенности развития туризма и рекреации. Иными словами, наряду с реализацией общих задач должны быть сформулированы направления социально-экономического развития, учитывающие специфику регионов различной туристско-рекреационной специализации.

1. Регионы с наиболее высоким уровнем туристско-рекреационной специализации в первую очередь рассматриваются российскими и зарубежными туристами в качестве возможных мест проведения отдыха в России. Таким образом, основными конкурентами этих регионов выступают известные зарубежные курорты и популярные места отдыха туристов. Возможность такого сопоставления определяет

¹ О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», Постановление Правительства РФ от 02.08.2011. № 644 (ред. от 31.01.2017).

² О создании на территориях муниципального образования «Майминский район» и муниципального образования «Чемальский район» Республики Алтай особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, Постановление Правительства РФ от 03.02.2007. № 67.

³ О досрочном прекращении существования особых экономических зон. Постановление Правительства РФ от 28.09.2016. № 978.

основные целевые ориентиры и содержание стратегии развития туристско-рекреационной сферы регионов этой группы.

Во-первых, является важным обеспечение соответствия состояния сферы услуг по цене и качеству с ведущими зарубежными аналогами. Во-вторых, для того чтобы выдержать конкуренцию с зарубежными аналогами, является важным обеспечить должное разнообразие туристских услуг, сформировать предложения этих услуг для всех категорий отдыхающих. В-третьих, туристам, пребывающим в эти регионы, необходимо предоставлять возможность посещения потенциально привлекательных мест, расположенных на территории сопредельных регионов в рамках проведения экскурсий, организации туристических маршрутов и пр.

Следует отметить особо, что регионы с наиболее высоким уровнем туристско-рекреационной специализации являются так называемыми «полюсами роста» российской туристической индустрии. Помимо возможностей привлечь туристов, сориентировать часть из них в другие регионы России они являются площадками для внедрения лучших мировых практик организации туризма и рекреации. Стратегически значимым является внедрение этих практик, их адаптация к российским условиям и распространение в другие регионы России. Имеющие приморское и столичное местоположение, регионы с наиболее высоким уровнем туристско-рекреационной специализации уже в настоящее время образуют территориальный каркас для внедрения и распространения лучших мировых практик организации туризма и рекреации в России. Уровень и качество предоставляемых здесь услуг определяют общее содержание туристско-рекреационной сферы в России и тех ее регионов, где этот потенциал пока еще раскрыт не полностью.

2. Регионы с высоким уровнем туристско-рекреационной специализации представлены субъектами федерации, в которых сфера туризма и рекреации приобрела ведущий характер на фоне нереализованного потенциала прочих мест приложения труда. Исключением является г. Севастополь, экономика которого еще не в полной мере интегрирована в экономику России. Экономика этих регионов в течение продолжительного времени находится в депрессивном состоянии, испытывает отток трудоспособного населения. Соседство с более успешными — Москвой и Санкт-Петербургом в европейской части России и промышленно-развитыми регионами Западной Сибири и Урала применительно к Республике Алтай¹, способствовало трансформации экономики. В течение последних десятилетий на фоне свертывания производства здесь стали появляться различные базы отдыха, «дальние дачи» жителей более экономически развитых регионов, скупающих дешевеющую недвижимость. Привлекательными для отдыхающих выступают чистый воздух, красоты и дары природы, дешевые продукты, неспешный ритм жизни вдали от городской суеты. Принимая приезжих в количестве, сопоставимом с численностью местного населения, эти регионы постепенно приобрели туристско-рекреационную специализацию. Отдыхающим предлагаются к посещению местные достопримечательности (Пушкинские Горы в Псковской области), исторические памятники (Новгородский кремль в г. Великий Новгород), спортивные комплексы (горнолыжный комплекс «Манжерок» в Республике Алтай) и др.

В регионах этой группы в наибольшей степени проявляется нацеленность предприятий и организаций туристско-рекреационной сферы на работу, прежде всего с обеспеченными клиентами. Рядовые отдыхающие к ним чаще всего даже не обращаются, предпочитая самостоятельно заниматься организацией своего отдыха: поиском места проживания, способов заполнения досуга и пр. Отсутствие должного внимания ко всем категориям отдыхающих является причиной неадекватности

¹ О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», Постановление Правительства РФ от 02.08.2011. № 644 (ред. от 31.01.2017).

завышения цен на услуги для туристов, существенным образом снижает социально-экономические эффекты развития территории, негативно сказывается на ее туристско-рекреационной привлекательности.

Основой развития туристско-рекреационной сферы названной группы регионов является значительное количество туристов, пребывающих на территории, что и определяет в настоящее время их специализацию. Стратегическим ориентиром развития регионов с высоким уровнем туристско-рекреационной специализации является обеспечение доступности услуг туристско-рекреационной сферы как для приезжего, так и для местного населения. Это возможно только при выполнении определенных условий.

Во-первых, повышения покупательной способности населения этих регионов, диверсификации экономики, создания рабочих мест в производственной сфере без нанесения урона ресурсам развития туризма и рекреации. Во-вторых, является важным постепенное расширение спектра услуг, востребованных у отдыхающих — как приезжих, так и местных жителей. По сути дела, речь идет о создании комфортной среды проживания, о комплексном развитии рекреационной сферы. В-третьих, необоснованное завышение цен преодолевается мерами антимонопольного регулирования и кластерной политики, проведением политики по созданию достаточного количества конкурирующих друг с другом предприятий и организаций туристско-рекреационной специализации.

3. Регионы формирующейся туристско-рекреационной специализации имеют диверсифицированную структуру экономики. Отрасли промышленности и сельского хозяйства вносят больший вклад в валовый региональный продукт по сравнению с предприятиями и организациями туристско-рекреационной сферы. Лидирующие позиции по количеству размещенных лиц в коллективных средствах размещения обусловлены высоким уровнем предпринимательской и деловой активности, которая предполагает частое посещение региона с деловыми целями представителями деловых кругов и производств других регионов, предпринимателей и коммерсантов. Все это способствует развитию рекреационной инфраструктуры, которая при соответствующем к ней отношении, может послужить основой для привлечения туристов.

Речь идет о регионах, в которых формируется спрос на туристско-рекреационные услуги и достигнуты успехи в их предоставлении. Состояние городской среды, выбор кафе и ресторанов, клубов и мест отдыха, разнообразие объектов для проведения досуга и отдыха на время уикенда свидетельствуют об устойчивом спросе на рекреационные услуги и перспективах развития туристско-рекреационной сферы. Опираясь на созданную инфраструктуру, оказывается возможным проведение масштабных спортивных, научных, культурно-исторических мероприятий, организации массового туризма.

Основой развития туристско-рекреационной сферы названной группы регионов является относительно высокий уровень развития рекреационной инфраструктуры, которая создает условия для привлечения туристов. Стратегическим ориентиром развития регионов формирующейся туристско-рекреационной специализации является проведение целенаправленной работы по привлечению туристов, как из числа местных жителей, так и приезжих, и предоставлению возможностей проведения отдыха на уровне, сопоставимом с регионами с наиболее высоким уровнем туристско-рекреационной специализации. Реализация имеющегося потенциала требует:

- Во-первых, создания мест массового проведения отдыха, связанных с уникальными природными объектами, например, озеро Байкал, Иркутская область; Кунгурские пещеры, Пермский край; Жигулевские горы, Самарская область и др.
- Во-вторых, проведения масштабных мероприятий с привлечением приезжих в связи с определенными событиями, например — чемпионат мира по водным видам спорта в 2015 г., г. Казань, Республика Татарстан, ежегодный Междуна-

родный фестиваль музыки и ремесел «Мир Сибири» в пгт Шушенское, Красноярский край, завершающий этап Всероссийского Стартап-тура 2015 г. в г. Красногорск, Московская область, и др.

- В-третьих, формирования туристических маршрутов по родному краю, при которых приезжие и жители названных регионов либо на собственном транспорте, либо при участии туристических фирм совершают поездки, имея возможность неоднократно менять места для ночевки и знакомства с разнообразными достопримечательностями.

4. Следует признать, что потенциалом развития туристско-рекреационной сферы располагают все регионы Российской Федерации. Но ряд из них могут в дальнейшем приобрести соответствующую специализацию. По положению на 2015 г. 9 регионов вплотную приблизились к этому. Эти регионы располагают культурно-историческими достопримечательностями (Калининградская область, Ярославская область и др.), привлекательными природными объектами и ландшафтами (Карачаево-Черкесская Республика, Камчатский край и др.), либо речь идет о регионах, находящихся в непосредственной близости от регионов с наиболее высоким уровнем туристско-рекреационной специализации, что оказывает влияние на развитие туризма и рекреации (Калужская область, Ленинградская область и др.). Привлекательность для посещения туристами могут сохранить те регионы, в которых представляются в достаточном количестве и должного качества услуги, связанные с временным пребыванием туристов: транспорт, проживание, питание и пр. В том случае, если эти вопросы не находят должных решений, то даже при наличии привлекательных объектов для посещения регионы теряют туристов и утрачивают возможности специализации в этой сфере.

Регионы туристско-рекреационной специализации располагают специфической структурой экономики. И нельзя утверждать, что эта структура в полной мере соответствует стратегическим интересам социально-экономического развития всех регионов без исключения. Общим условием реализации туристско-рекреационного потенциала для всех регионов России, на наш взгляд, является создание комфортных условий проживания, достаточность ассортимента и качества услуг повседневного спроса, высокий уровень развития рекреации для проживающего в регионах населения. Решение комплекса задач, связанных с развитием рекреации региона, открывает перспективы социально-экономического развития, в том числе — возможного развития туризма и приобретения туристско-рекреационной специализации.

Литература

1. *Управление социально-экономическим развитием и туристско-рекреационной деятельностью на федеральном, региональном и местном уровне: типологический подход* / под ред. В. А. Шамахова (отв. ред), В. М. Ходачека, М. Ю. Елсукова. СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2016.

References

1. *Management of social and economic development and tourist and recreational activity at the federal, regional and local level: typological approach* [Upravlenie sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem i turistsko-rekreatsionnoi deyatel'nost'yu na federal'nom, regional'nom i mestnom urovne: tipologicheskii podkhod] / under the editorship of V.A. Shamakhov (ex.editor), V.M. Khodachek, M.Yu. Elsuikov. SPb. : Publishing Center of NWIM of RANEPa [IPTs SZIU — fil. RANKhiGS], 2016. (rus)